

Josef Fahnemann

VERTEILUNGSORIENTIERTE PLANUNG  
DER SOZIALEN INFRASTRUKTUR

Münster 1978

1980









VERTEILUNGSORIENTIERTE PLANUNG DER SOZIALEN  
INFRASTRUKTUR

Inauguraldissertation  
zur Erlangung des akademischen Grades eines Dok-  
tors der Wirtschaftswissenschaften durch den Fach-  
bereich Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der  
Westfälischen Wilhelms-Universität zu  
Münster



vorgelegt von:  
Josef Fahnenmann  
aus Dortmund

Münster 1978



1. Berichterstatter: Prof. Dr. H. St. Seidenfus
  2. Berichterstatter: Prof. Dr. R. Thoss
- Dekan: Prof. Dr. E. Helmstädter

Tag der mündlichen Doktorprüfung: 5. Juli 1978

## INHALTSVERZEICHNIS

|                                                                                           | <u>Seite</u> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| Gliederung                                                                                | I            |
| Verzeichnis der Tabellen                                                                  | VII          |
| Verzeichnis der Abbildung                                                                 | VIII         |
| Zusammenfassende Thesen                                                                   | IX           |
| <br>                                                                                      |              |
| I. Einleitung                                                                             | 1            |
| A. Problemstellung und Ziel der Untersuchung                                              | 1            |
| B. Vorgehensweise und Methodik                                                            | 6            |
| <br>                                                                                      |              |
| II. Die Bedeutung der Verteilungswirkungen der sozialen Infrastruktur für die Raumplanung | 9            |
| A. Die Planung der sozialen Infrastruktur als Bestandteil der Raumpalnung                 | 11           |
| 1. Zuordnung und Abgrenzung der Funktionsbereiche                                         | 11           |
| 2. Die Aufgabenträger der sozialen Infrastrukturplanung                                   | 16           |
| a) Bundesplanung                                                                          | 17           |
| b) Planung in den Ländern                                                                 | 24           |
| b <sub>1</sub> ) Landesplanung                                                            | 25           |
| b <sub>2</sub> ) Gemeindeplanung                                                          | 32           |
| B. Ziele der Planung der sozialen Infrastruktur                                           | 45           |
| 1. Versorgungsziele der Fachplanung                                                       | 49           |
| 2. Das Gleichwertigkeitsziel der Raumplanung                                              | 58           |

|                                                                                                                                          | <u>Seite</u> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| C. Die Verteilungswirkungen der sozialen Infrastruktur                                                                                   | 62           |
| 1. Klassifikation der Verteilungswirkungen                                                                                               | 62           |
| 2. Beispiel: Direkte Nutzungseffekte weiterführender allgemeinbildender Schulen und ihre Erklärungsansätze                               | 71           |
| a) Merkmale des Angebots an weiterführenden allgemeinbildender Schulen                                                                   | 71           |
| b) Das Verhalten der Nachfrager und seine Bestimmungsgründe                                                                              | 75           |
| b <sub>1</sub> ) Das räumliche Bildungsgefälle                                                                                           | 76           |
| b <sub>2</sub> ) Das soziale Bildungsgefälle                                                                                             | 78           |
| b <sub>3</sub> ) Erklärungsgründe für die Bildungsabstinenz der Arbeiter und Landwirte                                                   | 85           |
| D. Zusammenfassung und Konsequenzen für eine verteilungsorientierte Planung der sozialen Infrastruktur                                   | 92           |
| III. Zielplanung und Realisierungsstrategie als Hauptbestandteile einer verteilungsorientierten Landesplanung der sozialen Infrastruktur | 95           |
| A. Zielplanung                                                                                                                           | 96           |
| 1. Funktionen von Zielen und Anforderungen an eine operationale Zielplanung                                                              | 96           |
| a) Die Funktion von Zielen einer verteilungsorientierten Infrastrukturpolitik                                                            | 97           |
| a <sub>1</sub> ) Kritik der ökonomischen Betrachtungsweise                                                                               | 97           |
| a <sub>2</sub> ) Grundsätzliche Anmerkungen zu einer funktionsgerechten Zielplanung                                                      | 103          |
| b) Allgemeine Anforderungen an eine operationale Zielplanung                                                                             | 106          |
| b <sub>1</sub> ) Die Forderung nach eindeutiger und vollständiger inhaltlicher Fixierung                                                 | 108          |



|                                                                                                       | <u>Seite</u> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| b <sub>2</sub> ) Forderung nach messender Vorschrift                                                  | 110          |
| b <sub>3</sub> ) Die Forderung nach zeitlicher und räumlicher Fixierung                               | 112          |
| 2. Methoden der Zielplanung                                                                           | 113          |
| a) Kritische Voruntersuchung einiger Planungsmethoden                                                 | 115          |
| b) Verteilungsorientierte Zielplanung mit Hilfe der Delphi-Methode                                    | 118          |
| b <sub>1</sub> ) Der grundlegende Ansatz der Delphi-Methode                                           | 118          |
| b <sub>2</sub> ) Die Eignung der Delphi-Methode für eine verteilungsorientierte Zielplanung           | 121          |
| b <sub>3</sub> ) Darstellung des Zielfindungsprozesses                                                | 122          |
| 3. Möglichkeiten und Probleme der Verwendung von gesellschaftlichen Indikatoren in der Zielplanung    | 128          |
| a) Begriff und Funktionen von gesellschaftlichen Indikatoren in der Zielplanung                       | 128          |
| b) Probleme bei der Verwendung gesellschaftlicher Indikatoren in der Zielplanung                      | 131          |
| b <sub>1</sub> ) Probleme bei der Aufstellung                                                         | 131          |
| b <sub>2</sub> ) Probleme bei der Systematisierung und Zusammenfassung gesellschaftlicher Indikatoren | 139          |
| B. Realisierungsstrategie                                                                             | 142          |
| 1. Zur Aufgabenteilung zwischen landes- und Gemeindeplanung                                           | 143          |
| a) Zielplanung ausschließlich in den Gemeinden: Die Gemeindeselbstverwaltung                          | 143          |
| a <sub>1</sub> ) Gemeindeselbstverwaltung - Ideologie und Wirklichkeit                                | 145          |
| a <sub>2</sub> ) Die Gemeinden als staatliches Subsystem: Funktionen der Gemeindeselbstverwaltung     | 148          |

|                                                                                                         |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| b) Der Konflikt zwischen den Vorteilen einer dezentralen Planung und dem räumlichen Gerechtigkeitsziel  | 154 |
| b <sub>1</sub> ) Plankoordination in komplexen Systemen                                                 | 155 |
| b <sub>2</sub> ) Mittel - versus zielorientierte Koordination zwischen Landes- und Gemeindeplanung      | 162 |
| 2. Instrumente zur Gestaltung einer adäquaten Aufgabenteilung                                           | 168 |
| a) Institutionen der Koordination und ihre planerischen Aktionsparameter in Nordrhein-Westfalen         | 169 |
| a <sub>1</sub> ) Oberste Planungsebene                                                                  | 170 |
| a <sub>2</sub> ) Der Bezirk als obere Planungsebene                                                     | 176 |
| a <sub>3</sub> ) Die untere Planungsebene: Planungsaufsicht im Kreis                                    | 183 |
| b) Instrumente zur Koordination von Landes- und Gemeindeplanung in Nordrhein-Westfalen                  | 184 |
| b <sub>1</sub> ) Beteiligungsrechte der Gemeinde- an der Landesplanung                                  | 185 |
| b <sub>2</sub> ) Bindungswirkungen der Landesplanung                                                    | 187 |
| b <sub>3</sub> ) Koordination über die Gemeindefinanzierung                                             | 195 |
| b <sub>3.1</sub> ) Aufgabe und Struktur des kommunalen Finanzausgleichs                                 | 196 |
| b <sub>3.2</sub> ) Koordinationsansätze in den Verteilungstechniken von Schlüssel- und Zweckzuweisungen | 200 |

|                                                                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| IV. Zielplanung und Realisierungsstrategie<br>in der Planungspraxis des Bundes und des<br>Landes Nordrhein-Westfalen | 209 |
| A. Planung der sozialen Infrastruktur auf<br>Bundesebene                                                             | 209 |
| B. Landesplanung in ausgewählten Bereichen<br>der sozialen Infrastruktur                                             | 215 |
| 1. Krankenhausplanung                                                                                                | 215 |
| a) Zielplanung                                                                                                       | 215 |
| b) Realisierungsstrategie                                                                                            | 219 |
| c) Kritische Würdigung der Krankenhaus-<br>planung                                                                   | 221 |
| 2. Schulplanung                                                                                                      | 222 |
| a) Zielplanung                                                                                                       | 222 |
| a <sub>1</sub> ) Grundlegende Zielaussagen<br>der Landesplanung                                                      | 223 |
| a <sub>2</sub> ) Zielplanung der Schulträger im<br>Rahmen der Schulentwicklungspla-<br>nung                          | 232 |
| b) Realisierungsstrategie                                                                                            | 237 |
| c) Kritische Würdigung der Schulplanung                                                                              | 241 |
| 3. Planung der Freizeitinfrastruktur                                                                                 | 242 |
| a) Zielplanung für die Sportinfrastruk-<br>tur                                                                       | 247 |
| b) Realisierungsstrategie                                                                                            | 253 |
| c) Kritische Würdigung der Sportstätten-<br>planung                                                                  | 257 |

|                                                                                                                                       | <u>Seite</u> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| V. Ansätze eines landesplanerischen Konzepts für<br>eine verteilungsorientierte Sportstättenplanung<br>des Landes Nordrhein-Westfalen | 256          |
| A. Zielplanung                                                                                                                        | 258          |
| B. Realisierungsstrategie                                                                                                             | 276          |
| <br>Literaturverzeichnis                                                                                                              | <br>282      |
| 1. Bücher, Aufsätze, Veröffentlichungen privater<br>Institutionen                                                                     | 282          |
| 2. Veröffentlichungen des Bundes, der Länder und<br>Gemeinden                                                                         | 308          |



Verzeichnis der Tabellen

|            |                                                                                                                                                                                           | <u>Seite</u> |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| Tabelle 1: | Einnahmen- und Ausgabenstruktur der Gemeinden in der BRD ab 20 000 EW im Jahr 1975                                                                                                        | 39           |
| Tabelle 2: | Entfernungen zum nächstgelegenen Gymnasium                                                                                                                                                | 72           |
| Tabelle 3: | Angestrebter allgemeinbildender Schulabschluß in den Gemeindegrößenklassen im Jahre 1972                                                                                                  | 77           |
| Tabelle 4: | Der gegenwärtige Schulbesuch der 10 bis unter 15-jährigen Kinder im Verhältnis zum Schulabschluß des Familienvorstandes im Jahre 1972                                                     | 79           |
| Tabelle 5: | Angestrebter Schulabschluß für die Kinder in Abhängigkeit vom Schulabschluß des Familienvorstandes im Jahre 1972                                                                          | 80           |
| Tabelle 6: | 10- bis unter 15-jährige Kinder nach gegenwärtigem Schulbesuch und Kinder nach angestrebtem Schulabschluß in Verbindung mit dem Beruf des Familienvorstandes (1972)                       | 81           |
| Tabelle 7: | Kinder nach angestrebtem Schulabschluß und 10- bis unter 15-jährigen Kinder nach gegenwärtigem Schulbesuch in Verbindung mit dem monatlichen Nettoeinkommen des Familienvorstandes (1972) | 83           |
| Tabelle 8: | Die Beziehung zwischen den angestrebten allgemeinbildenden Schulabschluß und der Entfernung des Wohnsitzes zum nächstgelegenen Gymnasium im Jahre 1972                                    | 89           |
| Tabelle 9: | Finanzzuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen in den Rechnungsjahren 1971 - 1975 (in v.H.)                                                                                             | 199          |

Verzeichnis der Abbildungen

|               |                                                                                                                            | <u>Seite</u> |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| Abbildung 1:  | Klassifikation der Verteilungswirkungen von Infrastrukturinvestitionen                                                     | 64           |
| Abbildung 2:  | Die Nutzungseffekte in der Phase der Leistungsabgabe von Infrastrukturinvestitionen                                        | 68           |
| Abbildung 3:  | Aufbau des dreigliedrigen Schulwesens                                                                                      | 74           |
| Abbildung 4:  | Schematisierung der horizontalen und vertikalen Konkretisierung der Zielplanung                                            | 106          |
| Abbildung 5:  | Darstellung einer Zielkonkurrenz                                                                                           | 110          |
| Abbildung 6:  | Zusammenhang zwischen subjektiven und objektiven sowie Input- und Output-Indikatoren, dargestellt anhand einiger Beispiele | 138          |
| Abbildung 7:  | Grundschema staatlicher Ordnung                                                                                            | 149          |
| Abbildung 8:  | Zielkonflikt zwischen "Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse" und Gemeinde-selbstverwaltung                              | 154          |
| Abbildung 9:  | Elemente einer Entscheidungsaktivität                                                                                      | 157          |
| Abbildung 10: | Darstellung der Entscheidungsaktivität als Entscheidungsvektor                                                             | 159          |
| Abbildung 11: | Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und Gemeindeselbstverwaltung bei verschiedenen Versorgungsniveaus                  | 163          |
| Abbildung 12: | Zusammensetzung des Bezirksplanungsrates                                                                                   | 178          |
| Abbildung 13: | Arbeitsablauf der Schulentwicklungsplanung (Modell)                                                                        | 236          |

### Zusammenfassende Thesen

1. Eine Fülle von Untersuchungen aus den empirischen Sozialwissenschaften und einschlägigen Fachwissenschaften, z.B. der Bildungsforschung, haben gezeigt, daß der Nutzen, der durch die soziale Infrastruktur gestiftet wird, sozial und regional beträchtlich differiert. Gleichzeitig finden sich in den Plänen der Raumordnung Vorstellungen, nach denen flächendeckend ein gleichartiges Ausstattungssystem mit materieller Infrastruktur geschaffen werden soll. Dieser Widerspruch erläutert die erste Ausgangsthese der Arbeit: Wenn die Planung der sozialen Infrastruktur dazu dient, die Bedürfnisse in der Bevölkerung zu befriedigen, muß sie eine gezielte Verteilung von Nutzen vornehmen. Solche Ziele werden als verteilungsorientierte Versorgungsziele bezeichnet.
2. Die Planung der sozialen Infrastruktur ist Bestandteil der Raumplanung i.w.S. Sie ist damit einbezogen in ein komplexes System von horizontalen, vertikalen, internen und externen Koordinationsbeziehungen. Eine Planung verteilungsorientierter Versorgungsziele, die in diesem System wirksam sein soll, muß deshalb mit einer geeigneten Realisierungsstrategie verbunden werden. Dies stellt die zweite - ergänzende - Ausgangsthese der Arbeit dar.
3. Die Verwendung von Zielen in einem raumplanerischen System verleiht ihnen eine zweifache Bedeutung: Zum einen haben sie im Hinblick auf

die Verteilung von öffentlich produzierten Gütern und die diesem Zweck dienende Allokation einen rein normativen Charakter. Zum anderen haben sie eben wegen der Notwendigkeit der raumplanerischen Koordination auch einen funktionalen Charakter. Diese doppelte Bedeutung hat eine Konsequenz für das Verhältnis, indem Zielplanung und Realisierungsstrategie zueinander stehen: Sie sind interdependent. Dies ist die dritte - ergänzende - Ausgangsthese. Für die weitere Vorgehensweise folgt daraus, daß eine verteilungsorientierte Zielplanung und eine entsprechende Realisierungsstrategie als integrale Bestandteile eines raumplanerischen Konzepts zu einer verteilungsorientierten Planung der sozialen Infrastruktur entwickelt werden müssen.

4. Auf der Suche nach theoretischen Ansätzen für die Methode der Zielplanung sprechen Gründe, die sich mit den Begriffen Legitimation und Sachkompetenz der Planung umschreiben lassen, für eine stufenweise Konkretisierung der Versorgungsziele. Dabei kann die Sachkompetenz in erster Linie durch Expertenbefragungen (insbesondere innerhalb des Delphi-Verfahrens) erzielt werden. Zur Zielformulierung sowie zur Kontrolle der Zielerreichung bedarf es gesellschaftlicher Indikatoren, die den verteilten Nutzen messen. Hierzu eignen sich Output, bzw. Outputersatzindikatoren. Die Benutzung einer Infrastruktureinrichtung kann als ein geeigneter Indikator angesehen werden.
5. Hinsichtlich der Realisierungsstrategie veranlassen uns die gleichen Gründe, jetzt in ihrer Ausprägung als Legitimations- und Innovationsfunktion, die den dezentralen Entscheidungsträgern zuerkannt



werden kann, zu der These, daß eine Koordination der Landes- und Gemeindeplanungen über die Vorgabe von verteilungsorientierten Versorgungszielen erfolgen sollte. Dadurch verbleibt den nachgeordneten Planungsebenen innerhalb des landesplanerischen Zielrahmens ein nützlicher Handlungsspielraum. Eine Koordination über Ziele ist dann möglich, wenn diese als operationale Zielkriterien, wie hier die Benutzungshäufigkeiten von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur, ausgedrückt werden.

6. Für die Gestaltung einer funktionsfähigen Realisierungsstrategie sollten keine neuen phantasievollen Konstruktionen erstellt werden. Vielmehr muß aus der bestehenden planerischen Praxis erarbeitet werden, welche verwendbaren Institutionen und Instrumente zur Verfügung stehen. Die Praxis der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen bietet hierzu eine Reihe brauchbarer Möglichkeiten.
7. Die untersuchten Planungsbereiche der sozialen Infrastruktur weisen in unterschiedlichem Ausmaß Ansätze zu einer verteilungsorientierten Zielplanung auf. Die Realisierungsstrategie muß als zentralistisch bezeichnet werden. Es existieren jedoch verschieden ausgebaute Beteiligungsrechte der Gemeindeplanungen. Als finanzielle Koordinationsinstrumente werden in erster Linie projektbezogene Zweckzuweisungen verwendet.
8. Die Landeskrankenhausplanung ist auf den Krankenhausbedarfsplan ausgerichtet. Zu seiner Erstellung werden differenzierende Prognosen zur

Ermittlung des Bedarfs angestellt.

Die Krankenhausträger sind im Verfahren zur Erstellung des Plans beteiligt. Bei der Durchführungsplanung werden zu den baulichen Investitionskosten Zuschüsse in Form von projektbezogenen Zweckzuweisungen gewährt.

9. Das von der Landesplanung konzipierte Schulsystem ist sehr differenziert. Seine regionale Gestaltung richtet sich nach Bedarfsprognosen, die im Rahmen der Schulentwicklungsplanung durchgeführt werden. Die Realisierungsstrategie ist als zentralistisch zu bezeichnen. Faktisch hat die Gemeindeschulplanung den Charakter einer Pflichtaufgabe nach Weisung erhalten. Ihre Gestaltungsspielräume innerhalb der Schulentwicklungsplanung und vor allem bei der Projektplanung sind sehr stark eingegrenzt.
10. Die Sportplanung befindet sich in einem Wandel. Eine eigenständige Landesplanung entsteht. Derzeit erfolgt die Planung unter starker Anlehnung an den "Goldenen Plan". Die Realisierungsstrategie über projektbezogene Zuweisungen führt zu suboptimalen Versorgungssituationen. Die gemeindliche Innovationsfunktion ist zugunsten einer gleichartigen flächendeckenden Ausstattung mit materieller Infrastruktur aufgehoben.
11. Die Vorschläge, die im Hinblick auf eine Zielplanung für die Planung der Sportinfrastruktur gemacht werden, richten sich auf eine phasenweise Erstellung von verteilungsorientierten Versorgungszielen. Sie sind durch eine Bedürfnis- und eine Umweltkomponente gekennzeichnet. Dabei drückt

die Bedürfniskomponente eine individuelle Aktivität aus, die der Planung zur Stiftung von Nutzen geeignet erscheint. Die Umweltkomponente bezieht sich in erster Linie auf die Infrastruktur, in der die Aktivität stattfindet.

Den Phasen der Aufstellung der Planungsziele werden Institutionen zugeordnet, in denen die Planung geleistet werden soll. Ebenso werden Vorschläge zur Darstellung der Planungsziele gemacht. Sie zeichnen sich dadurch aus, daß sie an die Darstellung der Ziele der Raumordnung angelehnt sind.

12. Die Realisierungsstrategie, die vorgeschlagen wird, ist insbesondere durch die Verwendung von schlüsselbezogenen Zweckzuweisungen gekennzeichnet. Durch sie wird der Erfolg der gemeindlichen Infrastrukturplanung, gemessen an der tatsächlich realisierten Versorgung, prämiert. Eine Neuorientierung der gemeindlichen Infrastrukturplanung auf die Verteilung von Nutzen an die Bevölkerung hin, wird initiiert.



## I. Einleitung

### A. Problemstellung und Ziel der Untersuchung

Der vorliegenden Untersuchung liegt die Intention zugrunde, den Zusammenhang zwischen der Raumordnungspolitik und der Verteilung öffentlich produzierter Güter zu erforschen<sup>1</sup>. Der Anlaß hierzu waren offensichtliche Widersprüche zwischen dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis und der planerischen Praxis der sozialen Infrastruktur.

Einerseits läßt sich nämlich beobachten, daß die öffentlichen Angebote in den Regionen und durch die Bevölkerung entsprechend ihrer sozialen Schichtung in sehr unterschiedlichem Maße in Anspruch genommen werden. Dabei hat sich herausgestellt, daß es offenbar begünstigte und weniger begünstigte Regionen und Schichten gibt, wie die in den letzten 10 Jahren erschienenen fachwissenschaftlichen Veröffentlichungen, z.B. auf dem Gebiet der Bildungsforschung<sup>2</sup>, aber

---

1 Vgl. H.St. Seidenfus, J. Fahnenmann, Die Benutzerstruktur als Maßgröße der Verteilungswirkungen regionaler Infrastrukturausstattung, in: Forschungen aus Raumordnung und Raumwirtschaft. Wissenschaftlicher Arbeitsbericht 1974 - 1975, Bd. II, Sonderforschungsbereich 26 Raumordnung und Raumwirtschaft Münster, Münster 1975, S. 887 ff.

2 Vgl. z.B. R. Geipel, Die räumliche Differenzierung des Bildungsverhaltens, in: Bildungsplanung und Raumordnung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 61, Hannover 1971. E. Mrohs, Sozialstruktur und regionales Bildungsgefälle, in: Strukturwandel und Strukturpolitik, Beiträge zur agrarischen und regionalen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1973. J.M. Schmolke, Welche Ausbildung streben Eltern in Nordrhein-Westfalen für ihre Kinder an, Statistische Rundschau für das Land Nordrhein-Westfalen, Dezember 1973, S. 554 ff. H. Steiger, Der Einfluß des Elternhauses auf die schulische und berufliche Ausbildung der Kinder, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 8 (1973), S. 466 ff.



auch im Bereich der finanzwissenschaftlichen Inzidenzanalysen<sup>1</sup> zeigen. Zwar fehlt es bislang immer noch an einer allgemeinen Nachfragetheorie der Haushalte hinsichtlich der Nutzung öffentlicher Einrichtung sozialer Infrastruktur; immerhin liegen in allen Bereichen eine Reihe von empirischen Untersuchungen vor, die eine Fülle von Informationen über die Benutzung der Einrichtungen sowie über die Bestimmungsgründe der Nutzungsentscheidungen der Haushalte anbieten<sup>2</sup>.

Betrachtet man auf der anderen Seite die Raumordnungsprogramme und -pläne, soweit sie Aussagen zur Planung der haushaltsnahen sozialen Infrastruktur beinhalten, so läßt sich festhalten, daß in ihnen zwar - entsprechend dem Zentralitätskonzept - eine gleichwertige räumliche Verteilung der öffentlichen Angebote angestrebt wird<sup>3</sup>. Gleichwohl findet die Tatsache der regio-

---

1 Vgl. insbesondere die Arbeiten von K.-D. Henke, z.B. Die Verteilung von Gütern und Diensten auf die verschiedenen Bevölkerungsdichten. Eine Literaturstudie zu Problemen der Messung und der politischen Beeinflußbarkeit. Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 82, Göttingen 1975. W. Hake, Umverteilungseffekte des Budgets, Göttingen 1972, oder als Überblick über die verfolgten Ansätze zur Inzidenzanalyse. G. Hesse, Verteilung öffentlicher Tätigkeiten. Konstruktion und Kritik alternativer Möglichkeiten der Ermittlung ihrer personalen Inzidenz, Volkswirtschaftliche Schriften, hrsg. v. J. Broermann, Heft 227, Berlin 1975.

2 Vgl. z.B. für den Bereich der Freizeitinfrastruktur H.W. Bierhoff, Die Voraussage des Spielplatzbesuchs anhand regressionsanalytischer Modelle, Diss. Bonn 1974; E. Scheuch, Soziologie der Freizeit, in: Handwörterbuch der empirischen Sozialforschung, Bd. II, Stuttgart 1969. R.R. Karhausen, Determinanten gruppenspezifischen Freizeitverhaltens. Eine Sekundaranalyse von Freizeitmustern in Abhängigkeit von Gruppenzugehörigkeit und Stellung im Lebenszyklus, Forschungsbericht aus dem Institut für angewandte Sozialforschung, Köln 1975. R. Schmitz-Scherzer, Zur Struktur von Freizeitaktivitäten, in: Freizeit, hrsg. v. R. Schmitz-Scherzer, Frankfurt 1974.

3 Vgl. z.B. Landesentwicklungsplan I/II "Raum- und Siedlungsstruktur". Zeichnerische Darstellung - Textliche Darstellung - Erläuterungsbericht, Der Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen - Landesplanungsbehörde - II A 2 - 30.15/I/II, Entwurf, Stand: 1.6.1977, S. 16 ff.

nal wie sozial differenzierten Nachfrage in den Katalogen der regionalen Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen jedoch in keiner Weise Berücksichtigung.

Trotz aller diesbezüglichen Absichtserklärungen muß man feststellen, daß die gegenwärtigen Planungen - soweit sie in den Raumordnungsplänen und -programmen festgehalten sind - nicht geeignet erscheinen, die bestehenden räumlichen und sozialen Versorgungsdisparitäten abzubauen.

Daraus ergibt sich für die vorliegende Untersuchung als erster Grundgedanke: Die räumliche Planung der sozialen Infrastruktur kann nicht länger davon ausgehen, lediglich die Versorgungseinrichtungen regional "gerecht" verteilen zu wollen. Vielmehr sollte es ihr darum gehen, die Verteilung von Nutzen, der den Haushalten bei der Befriedigung ihrer Versorgungsbedürfnisse entsteht, zu planen. Dies bedeutet, daß die unterschiedlichen Bedürfnislagen und die daraus resultierenden, regional differenzierten und sozial geschichteten Nachfrageverhaltensweisen in der Planung berücksichtigt werden. Damit kann nicht mehr das Vorhandensein von Versorgungsmöglichkeiten als Ausdruck für eine erfolgreiche Planung angesehen werden. Diese muß vielmehr auf Kategorien abstellen, die in einer engeren Beziehung zum tatsächlichen Nutzen der Bevölkerung stehen. Die Benutzung, d.h. die tatsächliche Inanspruchnahme, erscheint vergleichsweise eine bessere Möglichkeit, um der neuen Intention der Planung Ausdruck zu verleihen.

Auf dieser Grundlage können wir die erste Arbeitsthese formulieren: Wenn die Planung der sozialen Infrastruktur auf die Befriedigung der Bedürfnisse der Bevölkerung gerichtet ist, muß sie gezielt die Verteilung von Nutzen planen. Als Zielkriterium kann hierzu die Benutzung von Einrichtungen dienen. Eine so verstandene

Planung soll hier als verteilungsorientiert bezeichnet werden.

Diese These allein wird allerdings der Komplexität der Raumplanung nicht gerecht. Als erstes muß festgestellt werden, daß die Planung der sozialen Infrastruktur in unserem politischen System als eine Gemeinschaftsaufgabe in erster Linie der Länder und der Gemeinden erfolgt. In der Regel sind es die Gemeinden, die die Versorgungsaufgaben in diesem Bereich erfüllen. Trotzdem existiert eine ausgeprägte Landesplanung in den Versorgungsbereichen der sozialen Infrastruktur. Sie basiert erstens auf dem Versorgungsinteresse der Fachplanung auf Landesebene, welches sich in entsprechenden Versorgungszielen des Landes widerspiegelt. Und zweitens beruht sie auf dem räumlichen Gerechtigkeitspostulat, welches sich in den Zielen, die die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Landesteilen zum Gegenstand haben, niederschlägt.

Daraus ergibt sich die Konsequenz, daß den planerischen Aussagen eine ganz bestimmte Funktion zukommt. Sie sollen nämlich der Koordination der Planungen auf den Ebenen der Landes- und der Gemeindeplanung dienen. Es ist leicht einzusehen, daß die herkömmlichen Ausstattungskataloge diese Funktion ohne weiteres erfüllen können, indem nämlich lediglich Ausstattungsmängel festgestellt zu werden brauchen, die dann mit Hilfe der landesplanerischen Instrumentariums abgebaut werden können.

Wenn wir nun diese Art der Planung als nicht geeignet ansehen, die vorhandenen Versorgungsdisparitäten abzubauen, müssen wir gleichzeitig eine Alternative aufzeigen, die diese Aufgabe erfüllt und gleichzeitig eben auch die planerische Funktion der Koordination von Landes- und Gemeindeplanung leisten kann. Wir benötigen zusätzlich zur ersten These der Notwendigkeit einer verteilungsorientierten Infrastrukturplanung eine ergänzende zweite,

die die Realisierung der Ziele der Planung im komplexen System der Raumplanung betrifft.

Diese besagt, zunächst global, daß eine verteilungsorientierte Zielplanung, die zu einer gleichwertigen Bedürfnisbefriedigung führen soll, nur dann raumplanerisch wirksam sein kann, wenn sie mit einer geeigneten Realisierungsstrategie verknüpft wird. Der Begriff der Realisierungsstrategie bedeutet dabei in diesem Zusammenhang die Ausrichtung des Systems der Raumplanung - um Mißverständnissen vorzubeugen muß man wohl sagen im weitesten Sinne<sup>1</sup> - auf eine Realisierung der Versorgungsziele.

Der Zusammenhang zwischen Raumplanung und Verteilung erhält damit eine zweifache Ausprägung. Einmal wird die Verteilung zu einer normativen Kategorie für die Raumplanung, und zum anderen bekommt sie innerhalb des Systems der Raumplanung einen funktionalen Charakter.

Das Ziel der Untersuchung läßt sich somit folgendermaßen formulieren: Es sollen Ansätze zu einem raumplanerischen Konzept für die Planung der sozialen Infrastruktur geliefert werden, nach welcher die Versorgungsaufgaben durch eine gezielte Verteilung von Nutzen erfüllt werden. Raumplanerisch kann sie genannt werden, weil die verteilungsorientierten Planungsziele in ihr die spezifisch raumplanerische Funktion der Koordination der beteiligten Planungsträger leisten sollen.

---

<sup>1</sup> In dieser Arbeit wird eine Definition der Raumplanung in einem weiteren Sinne verwendet, nach welcher sie sowohl die Raumplanung in einem engeren Sinne als auch die fachlichen Planungen umfaßt. Vgl. zur näheren Begriffsbestimmung, S. 11 ff. dieser Arbeit.

## B. Vorgehensweise und Methodik

Der Problemstellung und Zielsetzung entsprechend ist die Arbeit in vier Untersuchungsteilbereiche gegliedert worden.

Im ersten Arbeitsschritt geht es darum, die Untersuchung theoretisch abzusichern. Dem Nachweis der Notwendigkeit einer verteilungsorientierten Planung der sozialen Infrastruktur sowie der damit verknüpften Notwendigkeit der Anpassung der Realisierungsstrategie an die neue Planungsintention dienen die drei Abschnitte des 2. Kapitels. Im einzelnen werden zu diesem Zweck die Planung der sozialen Infrastruktur innerhalb des raumplanerischen Systems vorgestellt; darauf aufbauend die Ziele der Planung, und zwar sowohl Ziele der fachlichen Planung als auch die Ziele der Koordination, abgeleitet; und zur Verdeutlichung des instrumentalischen Charakters der Infrastrukturpolitik werden abschließend die Verteilungswirkungen der Infrastrukturausstattung dargestellt.

Im Anschluß an die Begründung der Hauptthesen kann damit begonnen werden, Konsequenzen im Hinblick auf eine raumplanerische Konzeption zu ziehen. In einem ersten Arbeitsschritt geht es darum, theoretische Ansätze einer verteilungsorientierten Landesplanung der sozialen Infrastruktur herauszuarbeiten. Dabei erfolgt ihre Überprüfung im Hinblick auf Zielplanung und Realisierungsstrategie als wesentliche Bestandteile einer raumplanerischen Konzeption. Methodisch kommt es darauf an, den normativen und funktionalen Charakter der Ziele zu verknüpfen. Im einzelnen werden im Zusammenhang mit der Zielplanung folgende Problembereiche untersucht:

- Funktion von Zielen und Anforderungen an ein operationales Zielsystem,



- Methoden der Zielsplanung sowie
- Probleme bei der Verwendung gesellschaftlicher Indikatoren in der verteilungsorientierten Zielplanung.

Im Zusammenhang mit der Realisierungsstrategie werden zwei Schwerpunkte der Untersuchung gesetzt. Als erstes wird grundlegend geprüft, durch welche Art und Weise der Planungskoordination die Zielplanung auf Landesebene in den planerischen Aktivitäten der Gemeinde mit der Aussicht auf zufriedenstellende Erfüllungsgrade realisiert werden kann. Sodann werden die Methoden zur Gestaltung einer adäquaten Planungskoordination untersucht. Dabei erscheint es angeraten, nur solche Methoden in Betracht zu ziehen, die in der planerischen Praxis des Bundeslandes NW verwendbar erscheinen. Zu diesem Zweck werden ausschließlich jene Möglichkeiten untersucht, die sich im raumplanerischen System des Bundeslandes anbieten. Deshalb konzentrieren wir uns bereits in diesem theoretischen Teil auf die Koordinationspraxis des Bundeslandes, dessen fachliche Planungspraxis im nächsten Arbeitsschritt untersucht wird.

In dem folgenden Untersuchungsteilbereich wird den theoretischen Überlegungen die Praxis der Fachplanung im Bundesland Nordrhein-Westfalen gegenübergestellt. Dabei wird überprüft, in welchem Ausmaß Abweichungen zwischen den theoretisch abgeleiteten Vorstellungen und der Planungspraxis bestehen. Auf diese Weise läßt sich beurteilen, inwieweit sie in die Praxis umsetzbar sind und welcher Versorgungsbereich für eine verteilungsorientierte Planung in besonderem Maße in Frage kommt. Bei dieser Analyse werden Untersuchungsschwerpunkte gebildet. Diese sind die Versorgungsbereiche Krankenhaus-, Schul- und Freizeitplanung, deren Ziel-

planung und Realisierungsstrategie untersucht wird.

Nach der Entwicklung planungstheoretisch fundierter Hypothesen und ihrer Überprüfung an der Praxis der fachlichen Planung können für einen geeignet erscheinenden Versorgungsbereich Vorschläge für eine Anwendung unserer bis dahin entwickelten Überlegungen unterbreitet werden. Sie stellen im Sinne der Hauptthesen der Arbeit Verbesserungsvorschläge für die planende Praxis dar. Der Zielsetzung folgend, einen Beitrag für ein raumplanerisches Konzept zu liefern, enthalten sie sowohl Empfehlungen für eine verteilungsorientierte Zielplanung als auch für eine daran angepaßte Realisierungsstrategie. Der für diesen Zweck ausgewählte Bereich ist der Freizeitbereich und darin als Schwerpunkt die Planung der Sportinfrastruktur.

## II. Die Bedeutung der Verteilungswirkungen der sozialen Infrastruktur für die Raumplanung

In einschlägigen fach- und finanzwissenschaftlichen Analysen wird nachgewiesen, daß die Verteilung des Nutzens aus den öffentlich bereitgestellten Einrichtungen der sozialen Infrastruktur gruppenspezifisch wie regional beträchtlich differiert. In der regionalwissenschaftlichen Literatur wird dieser Tatbestand unter dem Begriff Verteilungswirkungen diskutiert<sup>1</sup>. Die Verteilungswirkungen treten in dem Planungssystem auf, dessen Element die Planung der sozialen Infrastruktur ist. Im folgenden geht es darum, die Konsequenzen, die sich aus der Existenz von Verteilungswirkungen für die Planung der sozialen Infrastruktur ergeben, und die wir eingangs zu zwei Hauptthesen zusammengefaßt hatten, eingehender zu analysieren.

U.a. soll auch dem Aspekt, daß in einem raumplanerischen System ein gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis zwischen der Planung der Ziele und der Realisierungsstrategie der Planung existiert, besondere Bedeutung geschenkt werden. Aus dem Nachweis der Interdependenz von verteilungsorientierter Zielplanung und Planung einer Realisierungsstrategie ließe sich folgern, daß beide als gleichrangige Hauptbestandteile eines raumplanerischen Konzepts zu einer verteilungsorientierten Versorgungsplanung fungieren.

---

<sup>1</sup> H. Siebert, Zur Frage der Distributionswirkungen öffentlicher Infrastrukturinvestitionen, in: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, hrsg. v. R. Jochimsen, U.E. Simonis, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 54, Berlin 1970, S. 33 ff.

Diese Perspektive bestimmt die Vorgehensweise in diesem Kapitel. Im ersten wird die institutionelle Einbettung der Planung der sozialen Infrastruktur in die ressortübergreifende Raumplanung untersucht und eine Übersicht über die in der Bundesrepublik grundgesetzlich gesicherte dezentrale Verteilung der Planungsaufgabe auf Bund, Länder und Gemeinden erstellt.

Im Anschluß an diesen Überblick über das Planungssystem ist es möglich, die Ziele, die dieses System erfüllen soll, zu behandeln. Der Charakter der Raumplanung gebietet eine Zweiteilung in der Vorgehensweise. Als erstes werden wir auf die Versorgungsziele eingehen, welche die Chancen zur persönlichen Entfaltung aller Bürger und in diesem Sinne ihre Freiheit erhöhen sollen. Als zweites werden wir den für die Koordinationsfunktion der Raumplanung so bedeutenden Zielkomplex der interpersonellen und interregionalen Gerechtigkeit der Versorgung besprechen. Chancengleichheit und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sind die Begriffe, an die sich der soziale Staat in mehrfacher Weise gesetzlich gebunden hat.

Der dritte Abschnitt ist instrumentell ausgerichtet. In ihm wollen wir betrachten, wie sich die Nutzen der Investitionen in die soziale Infrastruktur regional und personell verteilen. Damit kann gezeigt werden, inwieweit die Maßnahmen der Infrastrukturplanung die vorher besprochenen Versorgungs- und Gerechtigkeitsziele erfüllen. Auch hier ist eine Zweiteilung angebracht. Zunächst benötigen wir eine Klassifikation der Verteilungswirkungen, um sodann die für die Versorgungsplanung bedeutsamen direkten Nutzungseffekte näher zu betrachten.

Die soziale Infrastruktur ist überaus komplex und in sich sehr heterogen. Hinzu kommt, daß die verschiedenen Bereiche sich auch hinsichtlich ihrer Verteilungswirkungen beträchtlich unterscheiden. Unsere Intention eines möglichst praxisorientierten Vorgehens hat uns dazu veranlaßt, statt eines allgemeinen Überblicks über die Verteilungstrends der sozialen Infrastruktur speziell über die Ergebnisse der empirischen Sozialforschung in einem Bereich zu berichten. Es wurde der Sektor der Schulinfrastruktur gewählt. Dafür sprach nicht zuletzt die Tatsache, daß der Bildung eine Schlüsselrolle für die Inanspruchnahme vieler anderer Bereiche der sozialen Infrastruktur zukommt.

Die Konsequenzen, die sich aus den bis hierher angestellten Überlegungen ableiten lassen, werden im 4. Kapitel vorgestellt.

#### A. Die Planung der sozialen Infrastruktur als Bestandteil der Raumplanung

##### 1. Zuordnung und Abgrenzung der Funktionsbereiche

Der Begriff der Raumordnung ist im allgemeinen wie im wissenschaftlichen Sprachgebrauch noch immer wenig fixiert<sup>1</sup>. "Jeder kann sich unter ihm höchst verschiedene Dinge vorstellen"<sup>2</sup>. Allerdings verwenden staatliche Stellen häufig den Begriff, wie ihn der Sachverständigen-

---

1 Vgl. R. Blumenberg, Das System der Raumplanung in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Organisationsprüfung. Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, hrsg. v. H.St. Seidenfus, Heft 83, S. 22.

2 T. Ellwein, Politik und Planung, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1968, S. 42; vgl. auch U. Brösse, Raumordnungspolitik, Berlin, New York 1975, S. 5.



digenausschuß für Raumordnung erläutert hat. Danach versteht man unter Raumordnung

- destruktiv eine real vorhandene räumliche Zuordnung von Menschen zu bestimmten Gebietseinheiten,
- normativ die staatliche Aufgabe, "eine den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernissen entsprechende Ordnung des Raumes"<sup>1</sup> herbeizuführen und
- die praktische Tätigkeit verschiedenster Akteure, eine räumliche Ordnung herzustellen, die den aufgestellten Normen entspricht.

Nach einem Vorschlag des SARO bezeichnet die normative Formulierung den eigentlichen Begriffsinhalt der Raumordnung, wohingegen die praktische Tätigkeit der Verwirklichung dieser Normen Raumordnungspolitik genannt werden sollte.

Diese Politik kann sich wegen ihrer großen Komplexität sowie der langen Realisations- und Wirkungsdauer der einzelnen Maßnahmen, die zum großen Teil irreversibel sind, nicht in kurzfristig zu treffenden Maßnahmen erschöpfen. Sie bedarf daher in besonderem Maße der Planung, umfassend Raumplanung genannt. Diese umschließt "die Gesamtheit aller zur Erarbeitung, Aufstellung und Durchsetzung der erstrebten strukturräumlichen Ordnung eingesetzten planerischen Mittel. Sie gliedert sich auf in: supranationale räumliche Planungsbereiche, Bundesplanung, Landesplanung, Regionalplanung, Fachplanung und Ortsplanung"<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Vgl. Sachverständigenausschuß für Raumordnung (SARO), Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten des Sachverständigenausschuß für Raumordnung, Stuttgart 1961, S. 10 f.

<sup>2</sup> G. Müller, Art. Raumplanung, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung (HdRR), 2. Aufl., Hannover 1970, Sp. 2543.

ERNST präzisiert diesen Begriff dahingehend, daß es bei der Raumplanung um Maßnahmen der öffentlichen Hand geht<sup>1</sup>. Da bis heute eine Systematik oder Theorie der öffentlichen Ausgaben fehlt<sup>2</sup>, macht es gewisse Schwierigkeiten, eine konkrete Gesamtvorstellung vom Inhalt der Aufgaben zu bekommen, die zur Raumplanung gehören.

Materiell werden raumordnerische Aufgaben durch eine Vielzahl fachlicher Tätigkeiten öffentlicher Akteure realisiert. Die Versorgung der Bürger mit Gütern, die durch die soziale Infrastruktur vermittelt werden, ist ein bedeutender Teil hiervon. Weiterhin gehören hierzu die Wohnungsbaupolitik, die Wirtschaftsförderung, die Verkehrspolitik, der innere Schutz und die äußere Verteidigung sowie die Umweltpolitik. Für diese Planungsbereiche wird zusammenfassend der Begriff Fachplanungen verwandt. Die dispositive Tätigkeit zur Vorbereitung dieses fachlichen Handelns unter Einbeziehung der überfachlichen Strukturplanung wird von BLUMENBERG als Raumplanung im weiteren Sinne<sup>3</sup> bezeichnet.

Von ihr kann man die Raumplanung im engeren Sinne unterscheiden, welche die Fachplanungen ausklammert und lediglich die Erfassung der Raumstruktur, - Zielformulierung und die räumliche Koordination der fachlichen Planungen und Maßnahmen auf die überfachlichen räumlichen Ordnungsziele hin beinhaltet.

---

1 W. Ernst, Raumordnung als Aufgabe der planerischen Gesetzgebung und Verwaltung, in: Planung III, hrsg. v. J.H. Kaiser, Baden-Baden 1968, S. 137.

2 Vgl. T. Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, Opladen 1973, S. 84 f.

3 Vgl. R. Blumenberg, Das System der Raumplanung, a.a.O., S. 24.

Die Raumplanung im engeren Sinne stellt dann, im Gegensatz zu den Fachplanungen, eine integrierende Planung dar<sup>1</sup>, aber vor allem ein Führungsmittel in der Verwaltung, "durch das eine Fülle von raumbedeutsamen Maßnahmen ... vorbereitet und ... aufeinander abgestimmt wird. Die Maßnahmen selbst ... bleiben sachlich und formell im Aufgabenbereich der Gemeinden oder der Fachbehörden"<sup>2</sup>.

So gesehen bilden die Fachplanungen angewandte Planungen<sup>3</sup>, welche über die fachliche Zielplanung hinaus auch die Durchführung der zur Verwirklichung der Raumstrukturziele erforderlichen Maßnahmen umfassen. Demnach gehört also die Planung der sozialen Infrastruktur insofern zum Sachbereich der Raumplanung im engeren Sinne als sie Boden beansprucht, und mit dem Ziel, die Versorgungssituation zu verbessern, die Raumstruktur beeinflusst. Somit stellen die Ziele derartiger Fachplanungen Instrumente der Raumordnungspolitik dar. Hinsichtlich dieser räumlichen Auswirkungen bedürfen sie der Koordination mit den überfachlichen Planungszielen.

Die Raumplanung im engeren Sinne hat demnach zunächst die Aufgabe, einen Kompromiß zwischen den Ansprüchen der Fachplanungen an den Raum im Hinblick auf übergeordnete, die Raumstruktur betreffende Ziele herbeizuführen.

Darüber hinaus sind Situationen denkbar, in denen die Planung von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur aus dem übergeordneten Interesse der Raumplanung heraus überhaupt erst in Gang gesetzt wird, z.B. um

---

1 Vgl. G. Müller, Art. Raumplanung, a.a.O., Sp. 2542 ff.

2 Ernst, W., Raumordnung ..., a.a.O., S. 138 und S. 154.

3 Vgl. N. Ley, Art. Fachplanung, in: HdRR, a.a.O., Sp. 683 f.

einem Raum, der als Folge einer geringen Kaufkraft seiner Bewohner mit privaten Gütern schlecht versorgt ist, durch eine Verbesserung der Versorgungsmöglichkeiten mit öffentlich bereitgestellten Gütern zusätzliche Attraktivität im Hinblick auf die Standorts-<sup>1</sup> und Wanderungsentscheidungen<sup>2</sup> von Unternehmen und Haushalten zu verleihen. Ging es im ersten Fall um die Koordinationsfunktion, so handelt es sich in diesem Fall um eine Initiativfunktion der Raumplanung gegenüber den Fachplanungen. Wenn die Raumplanung beide Funktionen umfaßt, wird von Aktivplanung und entsprechend von aktiver Raumordnungspolitik gesprochen zum Unterschied von einer nur koordinierenden Passivplanung bzw. passiver Politik<sup>3</sup>.

Fassen wir bis hierher kurz zusammen: Die Planung der sozialen Infrastruktur ist in ihren verschiedenen Versorgungsbereichen als Fachplanungen der öffentlichen Hände Bestandteil einer umfassenden Raumpla-

---

1 Vgl. K.H. Hansmeyer, D. Fürst, K. Zimmermann, Standortwahl industrieller Unternehmen, Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, Schriftenreihe der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, Bd. 1, Bonn 1973, S. 69 ff. sowie P.G. Jansen, Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Regionalpolitik, Gütersloh 1967.

2 Vgl. die Auflistung raumbezogener Bestimmungsgründe der Wanderungsentscheidungen der Haushalte bei J. Hadermann, J. Käppeli, P. Koller, Räumliche Mobilität, Grundlagen und empirische Untersuchung in der Planungsregion St. Gallen, Bd. 1, Schweizerisches Institut für Außenwirtschaftsstruktur- und Marktforschung an der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Struktur- und regionalwirtschaftliche Studien, Bd. V., Zürich 1975, S. 485 ff.

3 Vgl. dazu grundsätzlich A. Etzioni, The Active Society, A Theory of Societal and Political Processes, London, New York 1968, S. 503 ff., hinsichtlich einer umfassenden aktiven Gesellschaftsplanung H. Klages, Planungspolitik, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1971, S. 56 f. und S. 102 ff., aus räumlicher Sicht K. Meyer, Grundbegriffe der Raumordnung und Landesplanung, in: Informationsbriefe für Raumordnung, Brief R 1.3.1, 1970, S. 4 ff., sinngemäß auch G. Müller, Möglichkeiten der Realisierung von regionalen Entwicklungs- und Raumordnungsplänen, in: Informationsbriefe für Raumordnung, Brief R 0.1.2., 1969, S. 6 ff.; U. Brösse, Raumordnungspolitik, a.a.O., S. 7 f. - zitiert bei R. Blumenberg, Das System der Raumplanung, a.a.O., S. 24.

nung im weiteren Sinne. Die Fachplanungen bedürfen der an überfachlichen Zielen der Raumstruktur orientierten Koordination. Darüber hinaus macht die überfachliche Sicht des räumlichen Gesamtzusammenhangs planerische Anstöße und Anregungen durch die Raumplanung im engeren Sinne erforderlich, um die Entwicklung von Regionen zu beeinflussen.

## 2. Die Aufgabenträger der sozialen Infrastrukturplanung

Wenn wir bis hierher die Raumplanung ohne weitere Differenzierung hinsichtlich der Aufgabenträger gesehen haben, wird dies der komplexen Situation in der Bundesrepublik nicht gerecht. Die fachliche Versorgungsplanung der sozialen Infrastruktur sowie ihre Koordination und anregende Beeinflussung durch die überfachliche Raumplanung geschieht innerhalb des föderalen Aufbaus der BRD. Dabei ist die föderalistische Dezentralisation der staatlichen Aufgaben auf Bund, Länder und Gemeinden als Hoheitsträger weitgehend durch das Grundgesetz bestimmt. Horizontale Umorganisationen innerhalb der Hoheitsträger können vom jeweiligen Leiter der Exekutive angeordnet werden. "Eine Aufgabenumverteilung zwischen Bund und Ländern ist hingegen nur in standardisierten Verfahren mit sehr schwerfälligen Entscheidungsprozessen möglich"<sup>1</sup>.

Wir halten es daher für gerechtfertigt, von der Annahme einer konstanten Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern hinsichtlich der Planung der sozialen Infrastruktur auszugehen. Die Aufgabenteilung zwischen dem

---

<sup>1</sup> Vgl. R. Blumenberg, Das System der Raumplanung, a.a.O., S. 122.



Land und seinen Gemeinden werden wir in den späteren Kapiteln jedoch als durchaus modifizierbar ansehen. An dieser Stelle soll lediglich ein Überblick über die Verteilung der fachlichen und koordinierenden Aufgaben in bezug auf die Planung der sozialen Infrastruktur gegeben werden. Dabei werden wir - dem föderalistischen Aufbau unserer Republik folgend - die Planung des Bundes von derjenigen in den Ländern absetzen, wobei wir letztere in Gemeindeplanung und Landesplanung unterteilen. Wir wollen jetzt nicht die verschiedenen Planungsbereiche der sozialen Infrastruktur im einzelnen besprechen. Hierzu ist im Kapitel IV Gelegenheit. Auch wollen wir nicht die Planungs- und Koordinationsinstrumente im einzelnen darlegen. Dazu dient der 2. Abschnitt des Kapitels III.

#### a) Bundesplanung

Die Aufgaben des Bundes liegen in den Katalogen der Art. 72 - 75 GG explizit fest. Es wird zwischen ausschließlichen, konkurrierenden und Rahmenkompetenzen des Bundes unterschieden.

Kein Bereich der sozialen Infrastruktur zählt zu den Gegenständen der ausschließlichen Gesetzgebung (Art. 73 GG) des Bundes.

Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung, kann der Bund lediglich im Bereich des Krankenhauswesens (Art. 74, Ziff. 19 a) aktiv werden, wenn es die "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus" (Art. 72) erforderlich macht. Nach dem die Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern über den "Ausbau, Neubau und Sicherung der Betriebsfähigkeit

von Krankenanstalten" am Widerstand der Länder<sup>1</sup> gescheitert war, nutzte der Bund diese Möglichkeit im Rahmen des Krankenhausfinanzierungsgesetzes<sup>2</sup>. Dieses sieht Bundeszuschüsse für den Krankenhausbau der Gemeinden und der freien gemeinnützigen Träger vor. Sie sind an bestimmte Voraussetzungen geknüpft, deren wichtigste die Erstellung eines Krankenhausbedarfsplanes ist<sup>3</sup>.

Eine Rahmenkompetenz des Bundes liegt in fachlicher Hinsicht nicht vor. Er besitzt sie jedoch nach Art. 73 Ziff. 4 für die überfachliche Raumordnung.

Die Wahrnehmung der Rahmenkompetenz für die Raumordnung durch den Bund richtet sich auf die örtliche Raumordnung durch die Gemeinden und die überörtliche durch die Länder.

Ausgehend von der Absicht, die örtliche Raumplanung vorzubereiten und zu leiten, hat der Bund im Bundesbaugesetz die Gemeinden verpflichtet, Bauleitpläne aufzustellen<sup>4</sup>. Das Gesetz unterscheidet vorbereitende Bauleit- oder Flächennutzungspläne sowie verbindliche Bauleit- oder Bebauungspläne. Zur Aufstellung bestehen neben dem B Bau G zusätzliche Vorschriften des Bundes sowie in allen Ländern ergänzende Verordnungen und Gesetze<sup>5</sup>.

---

1 Vgl. W. Zohlhöfer, Lokalisierung und Institutionalisierung der Infrastrukturplanung im föderativen System. Das Beispiel der Gemeinschaftsaufgaben in der BRD, in: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, hrsg. v. R. Jochimsen, U.E. Simonis, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 54, Berlin 1970, S. 687.

2 Vgl. Bundesrepublik Deutschland, Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (KHG) v. 26.6.1973, BGBl. I, S. 1009.

3 § 6.1 KHG.

4 Bundesrepublik Deutschland, Bundesbaugesetz (BBauG), vom 18. Aug. 1976, BGBl. I, S. 2257.

5 Vgl. z.B. Bundesregierung, Baunutzungsverordnung (BauNVO) i.d.F. vom 26.11.1968, BGBl. I, S. 1237, abgedruckt in Sartorius I, Verfassungs- und Verwaltungsgesetze der Bundesrepublik, München, fortlaufende Lieferungen, Stand Febr. 1977, Nr. 311, sowie die Übersicht.

Der Planung der sozialen Infrastruktur nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde wird in den Katalogen des Gesetzes breiter Raum gewidmet, wodurch der Bund die Verantwortung der Gemeinden in diesem Bereich besonders hervorhebt. Die Bauleitpläne der Gemeinden sind den Zielen der Raumordnung und der Landesplanung anzupassen. Flächennutzungspläne und Bebauungspläne müssen durch die zuständige höhere Verwaltungsbehörde des Landes (in der Regel der Regierungspräsident) genehmigt werden. Die Genehmigung bezieht sich auf das Verfahren der Planaufstellung und auf die fach- und raumplanerischen Inhalte.

Einen koordinierenden Einfluß des Bundes auf die Raumordnung der Länder soll das Bundesraumordnungsgesetz sichern<sup>1</sup>. Im Gesetz sind Vorschriften enthalten, die formal den Aufbau der Raumordnung in den Ländern regeln und die Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände am Raumordnungsverfahren sichern. Zum materiellen Inhalt der Raumordnung der Länder wird nur ein recht allgemeiner Katalog von Grundsätzen angegeben, nach dem insbesondere die Lebensverhältnisse in unterentwickelten Gebieten, den Zonenrandgebieten und den "ungesunden" Verdichtungsgebieten verbessert werden sollen. Hierzu sollen nach dem Gesetz auch Einrichtungen der sozialen Infrastruktur beitragen.

Eine für die Länder verbindliche Festlegung von präzisen raumordnungspolitischen Zielen des Bundes liefert das Gesetz nicht. Vielmehr sieht es für alle grundsätzlichen und Zweifelsfragen die gemeinsame Beratung von Bundesregierung und Landesregierungen vor, welche in Form der Ministerkonferenz für Raumordnung insti-

---

<sup>1</sup> Bundesrepublik Deutschland, Raumordnungsgesetz (ROG), vom 8. April 1965, BGBl I, S. 306, i.d.F. vom 10. Aug. 1976, BGBl I, S. 2127.

tutionalisiert worden ist<sup>1</sup>. Es ist somit auch ein Ausdruck der Dialektik von Bundes- und Ländermacht im föderalen Staat. Der schwachen Stellung des Bundes entsprechen die Ergebnisse der Raumplanung, die bislang auf Bundesebene erzielt worden sind. Sowohl die Entschlüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung und ihrer Ausschüsse<sup>2</sup> als auch das Bundesraumordnungsprogramm<sup>3</sup> tragen für die Raumplanung der Länder nur den Charakter von Empfehlungen.

Unter den Entschlüssen der Ministerkonferenz für Raumordnung haben vier für die Koordination der Planung der sozialen Infrastruktur in den Ländern Bedeutung. Gemeinsam ist ihnen das Bemühen, ein die Fläche des Bundesgebietes überziehendes in allen Teilräumen gleichwertiges Versorgungssystem mit öffentlichen Einrichtungen der Daseinsvorsorge zu etablieren. Von besonderer Bedeutung für die Koordination der Fachplanungen ist vor allem die Entschlüsselung über "Zentrale Orte und ihre Verflechtungsbereiche". In ihr wird ein dreistufiges räumliches Versorgungsraster empfohlen, das die meisten Flächenländer der BRD übernommen haben. Bestandteile sind die Klein- und Unterzentren, die Mittel- und die Oberzentren. In den Klein- und Unterzentren sollen die Einrichtungen für die Grundversorgung der Bevölkerung in einem Nahbereich von mindestens 5 000 EW vorhanden sein. Ein zusätzlicher gehobener Bedarf soll durch Einrichtungen erfüllt werden, die zusätzlich in den Mittelzentren vorhanden sein sollen und einen Mittelbe-

---

1 § 8 ROG sowie "Bekanntmachung des Verwaltungsabkommens zwischen dem Bund und den Ländern über die gemeinsamen Beratungen nach § 8 des Raumordnungsgesetzes vom 29. Juni 1967", BA uz. Nr. 122 vom 5. Juli 1967, S. 1.

2 Vgl. Die Entschlüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung, Bekanntmachungen des BMI, in: Landesplanung und Raumordnung, Sammlung der Rechtsvorschriften von Bund, Ländern und Gemeinden als Träger der Planungshoheit, Bd. 1, fortlaufende Lieferung, Stand Febr. 1977, S. 4 o - 4 z 162.

3 Vgl. Bundesrepublik Deutschland, Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm), Bundestagsdrucksache 7/3584 vom 30. April 1975. Dort insbesondere "IV Die Bedeutung des Programms für Bund und Länder".

reich von mindestens 20 000 EW versorgen sollen. Bleibt noch ein höherer Bedarf, der durch zusätzlich in Oberzentren eingerichteten Einrichtungen erfüllt werden soll. Durch sie soll ein aus mehreren Mittelbereichen und damit noch mehr Nahbereichen bestehender Oberbereich versorgt werden.

Eine weitere EntschlieÙung folgte der Einsicht, daÙ in Zentren mit einem überörtlichen Einzugsbereich den Trägern der Einrichtungen für den höheren und gehobenen Bedarf ein zusätzlicher Anreiz zum Bau und zur Unterhaltung gegeben werden müÙte. Zu diesem Zweck sprach sie die Empfehlung aus, Sonderfinanzzuweisungen beim kommunalen Finanzausgleich vorzusehen und Investitionsfonds zu bilden<sup>1</sup>.

Als erstes gibt es die Empfehlung zur Bildung von Entwicklungszentren im ländlichen Raum<sup>2</sup>. Für die Planung der sozialen Infrastruktur ist sie insofern interessant, als sie für die Entwicklungszentren, welche im unterentwickelten ländlichen Raum zur Schaffung von Arbeitsplätzen in nicht-landwirtschaftlichen Sektoren gebildet werden sollen, u.a. eine Konzentration der Vorleistungen der öffentlichen Hand für die Infrastrukturausstattung empfiehlt. Das Schwergewicht dieser EntschlieÙung liegt jedoch nicht in Maßnahmen der sozialen, sondern der unternehmensnahen Infrastruktur, von denen

---

1 Vgl. EntschlieÙung der Ministerkonferenz für Raumordnung "Zentrale Orte und ihre Verflechtungsbereiche", Bekanntmachung des BMI vom 13. Febr. 1968, GMBL, vom 29. Febr. 1968, S. 58, in: Landesplanung und Raumordnung, a.a.O., Bd. 1.

2 Vgl. Empfehlung der Ministerkonferenz für Raumordnung zur Frage der in ihrer Entwicklung zurückgebliebenen Gebiete (§ 2 Nr. 1 Nr. 3 ROG) unter Berücksichtigung der Bildung von Schwerpunkten im ländlichen Raum, Bekanntmachung des BMI vom 16. April 1970, in: Landesplanung und Raumordnung, a.a.O., Bd. 1.



eine unmittelbar wirtschaftsfördernde Wirkung erwartet wird.

Im Gegensatz dazu steht die Planung der sozialen Infrastruktur im Mittelpunkt der EntschlieÙung über "Zentralörtliche Verflechtungsbereiche mittlerer Stufe in der Bundesrepublik Deutschland"<sup>1</sup>.

Sie betont die besondere Bedeutung der Mittelzentren für die gleichwertige Versorgung der Bevölkerung mit Einrichtungen des gehobenen Bedarfs in allen Teilräumen des Bundesgebietes.

Diese Einrichtungen mit differenzierten Angeboten in verschiedenen Bereichen der sozialen Infrastruktur werden in einem Katalog spezifiziert aufgeführt.

Zur Auslastung der qualitativ gehobenen Angebote soll der Mittelbereich nunmehr 40 000 EW umfassen. Nur noch die Mittelbereiche der Entwicklungszentren im ländlichen Raum sollten bereits ab ungefähr 20 000 EW Träger der Einrichtungen des gehobenen Bedarfs sein. Als zusätzliches Kriterium wird in der EntschlieÙung die Erreichbarkeit der sozialen Infrastruktur angesprochen. Die Empfehlung lautet, daß als zumutbar nur ein Zeitaufwand von einer Stunde bei Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel angesehen werden sollte.

Auf die EntschlieÙungen der Ministerkonferenz für Raumordnung baut das Bundesraumordnungsprogramm auf. In ihm wird unter dem Aspekt, im ganzen Bundesgebiet gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen, die

---

<sup>1</sup> Vgl. EntschlieÙung der Ministerkonferenz für Raumordnung "Zentralörtliche Verflechtungsbereiche mittlerer Stufe in der Bundesrepublik Deutschland", Bekanntmachung des BMI vom 15. Juni 1972, in: Landesplanung und Raumordnung, a.a.O., Bd. 1.

Verbesserung der Ausstattung mit sozialer Infrastruktur zu einem der Schwerpunkte der planerischen Aktivität erklärt. Dabei ist es für die Planung interessant, daß in der Fortschreibung des Programms eine umfangreiche Analyse der Versorgungslage als Voraussetzung der Planung geleistet werden soll. Ansätze hierzu sind im Programm enthalten. Mit der Konkretisierung ist der Beirat für Raumordnung beim Bundesminister des Inneren<sup>1</sup> befaßt. Er hat bislang in seinen Empfehlungen einen Katalog von sozialen Indikatoren vorgelegt. Mit ihrer Hilfe soll in den auf Bundes- wie auf Landesebene gebildeten Gebietseinheiten die Versorgungslage gemessen werden. Die soziale Infrastruktur nimmt unter den Rubriken "Materielle Infrastruktur" und "Personelle Infrastruktur" einen bedeutenden Raum ein. Nach Meinung des Beirats sollten die Indikatoren ein Planungs- und Informationshilfemittel für die Bundes- wie die Landesregierungen darstellen<sup>2</sup>.

Fassen wir an dieser Stelle kurz zusammen: Im Bereich der fachlichen Planung der sozialen Infrastruktur hat der Bund mit einer Ausnahme keinen Einfluß auf die Planung der sozialen Infrastruktur. Er besitzt lediglich eine Rahmenkompetenz für die koordinierende und initiiierende Funktion der Raumplanung. Sie nimmt er wahr, in dem er einmal den formalen und materiellen Rahmen für die Planungen in den Gemeinden durch die Bauleitplanung absteckt. Zum anderen indem er die Raumordnung der Länder mit seinen eigenen raumordnungspolitischen Zielen durch Verhandlungen zu harmonisieren trachtet. Die wichtigste Institution hierzu ist die

---

1 Vgl. zu seinen Aufgaben und seiner Zusammensetzung § 9 ROG.

2 Beirat für Raumordnung, Gesellschaftliche Indikatoren für die Raumordnung, Empfehlungen vom 16. Juni 1976, hrsg. v. Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn 1976, S. 27 ff.

im ROG begründete Ministerkonferenz für Raumordnung. An die gemeinsamen Empfehlungen wird die Hoffnung geknüpft, daß sich die Landesregierungen an sie gebunden fühlen.

#### b) Planung in den Ländern

Die starke Stellung der Länder, die, wie wir sahen, im Bereich der Planung der sozialen Infrastruktur durch die Bundesplanung nur vernachlässigbar beeinträchtigt wird, ergibt sich dadurch, daß ihnen "die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben"<sup>1</sup> grundgesetzlich zusteht. Bei der Erfüllung von staatlichen Aufgaben müssen die Länder den Gemeinden als Gebietskörperschaften mit freier Selbstverwaltung nach dem GG das Recht gewährleisten, in ihren Gebieten die Angelegenheiten der örtlichen Verwaltung eigenverantwortlich wahrzunehmen<sup>2</sup>. Dabei sind den Gemeinden die Gemeindeverbände gleichgestellt. In der Folge dieses gemeindlichen Rechts hat sich für die Planung der sozialen Infrastruktur eine Aufgabenteilung zwischen der Landesplanung und der gemeindlichen Planung entwickelt.

Es sollen im folgenden - am Beispiel des Landes NW - zunächst die Planung der Länder und anschließend die der Gemeinden dargestellt werden, wobei wiederum zwischen Fachplanung und Raumplanung zu differenzieren ist.

---

1 Art. 30 GG.

2 Vgl. Art. 28 Abs. 2 GG und z.B. Nordrhein-Westfalen, Gemeindeordnung i.d.F. der Bekanntmachung vom 19.12.1977, GV NW 1975, S. 92, insbes. Teil I.

## b<sub>1</sub>) Landesplanung

Die Fachplanung des Landes erstreckt sich auf alle Bereiche der sozialen Infrastruktur, wobei die fachliche Zielplanung der sozialen Infrastrukturpolitik des Landes NW durch die Ministerialbürokratie erfolgt, an der die verschiedenen Fachressorts beteiligt sind<sup>1</sup>. Die Bildungsplanung erfolgt im Kultusministerium sowie im Ministerium für Wissenschaft und Forschung. Während das Kultusministerium in erster Linie die allgemeine, berufsbezogene und Erwachsenenbildung für den Grund- und gehobenen Bedarf plant, wird im Wissenschaftsministerium mehr für den höheren Bedarf an Hochschulen, Akademien und Forschungsinstituten geplant.

Die Gesundheitsplanung ist Aufgabe des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales, wobei eine Abstimmung mit der Planung der wissenschaftlichen Medizin, die ebenfalls unmittelbare Versorgungsaufgaben wahrnimmt, erfolgt.

Die Planung des Bereichs Freizeit und Erholung obliegt drei Ministerien. Die Versorgung mit Einrichtungen der Sozialfürsorge, wie etwa Kindertagesstätten, Jugendheimen, Altenbegegnungsstätten, Spielplätzen, etc. erfolgt im Arbeitsministerium. Die Planung von Sport- und Wochenenderholungseinrichtungen erfolgt beim Innenminister insoweit als ein überregionaler und ein überörtlicher Bedarf befriedigt werden soll. Hierbei handelt es sich um Planungen im Rahmen der Städtebauförderung. Den örtlichen Bedarf an Sportanlagen plant das Kultusministerium im Zusammenhang mit der Schulplanung. Zur Koordi-

---

<sup>1</sup> Vgl. zum Aufbau der Ministerien des Landes: Die Bundesrepublik Deutschland, Staatshandbuch, Teilausgabe Land Nordrhein-Westfalen, Ausgabe 1976, Köln u.a. 1976.

nation der fachlichen Zielplanung sind interministerielle Ausschüsse eingesetzt worden.

Die allgemeinen Ziele der Fachplanungen sind Bestandteile des Landesentwicklungsprogramms. Im einzelnen sind sie in den Gesetzen, Durchführungsverordnungen und Richtlinien aufgeführt, die die Aufgabe haben, die planerischen und ausführenden Aktivitäten der nachgeordneten Landesbehörden und der Gemeinden zu steuern<sup>1</sup>.

Zur Realisierung der Fachplanung wendet die Ministerialverwaltung zwei Methoden an. Zum einen werden nachgeordnete Landesbehörden mit der landeseigenen Durchführung der Planung von sozialer Infrastruktur betraut. Solche Behörden sind z.B. Universitäten, Kreisbehörden und für einen bedeutenden Teil in NW noch immer die Landschaftsverbände. Beispiele für Einrichtungen mit landeseigener Trägerschaft sind:

- Universitäten, Akademien,
- Landesmuseen und -bibliotheken,
- Landesfachschulen,
- Landeshöhereschulen,
- Landeskrankenhäuser, Universitätskliniken,
- überregionale Erholungszentren.

Ein anderer Teil der Landesfachplanungen wird realisiert, indem die Planung und Durchführung der sozialen Infrastruktur grundsätzlich den Gemeinden, Gemeindeverbänden und Zweckverbänden sowie freien und gemeinnützigen Trägern überlassen bleibt, jedoch auf sie ein mehr oder weniger starker Einfluß im Sinne der Ziele der Landesfachplanung ausgeübt wird.

---

<sup>1</sup> Vgl. z.B. Weiterbildungsgesetz (1. WbG) vom 31. Juli 1974 (GV.NW S. 769), oder Schulentwicklungsplanung, Teil A: Vorläufige Richtlinie zur Schulentwicklungsplanung, Teil B: Hinweise zum Planungsablauf, zu Daten und Verfahren der Schulentwicklungsplanung, in: Strukturförderung im Bildungswesen des Landes Nordrhein-Westfalen, Eine Schriftenreihe des Kultusministers, Heft 21, Düsseldorf 1973.



Hinsichtlich der Intensität der Einflußnahme kann man grundsätzlich drei Möglichkeiten unterscheiden. Für die soziale Infrastrukturpolitik sind davon allerdings bislang nur zwei relevant. Hierbei handelt es sich zum einen um die gesetzliche Verpflichtung der Gemeinden, bestimmte infrastrukturelle Versorgungsleistungen zu planen und durchzuführen. Dieses sind die gesetzlichen Pflichtaufgaben, die nach Rahmenrichtlinien im Rahmen der Selbstverwaltung der Gemeinden ausgeführt werden müssen. Die zweite Möglichkeit besteht darin, die Gemeinden oder die freien gemeinnützigen Träger durch einen finanziellen Anreiz zu einer bestimmten Versorgungsleistung zu veranlassen. Das Instrument hierzu sind die zweckgebundenen Finanzzuweisungen. Sie sehen finanzielle Zuwendungen - meist für den Bau von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur vor, wenn bestimmte Anforderungen der Landesfachplanungen durch den Investor erfüllt werden<sup>1</sup>. Die Anforderungen sind häufig in Richtlinien veröffentlicht<sup>2</sup>, teilweise liegen sie nur der genehmigenden Behörde als verwaltungsinterne "Handrichtlinien" vor<sup>3</sup>.

---

1 Vgl. zum Instrument der zweckgebundenen Finanzzuweisungen und ihrer staatsrechtlichen Problematik H.-M. Gellen, Die Zweckzuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an seine Gemeinden. Darstellung, Analyse und staatsrechtliche Untersuchung, Diss. Köln 1970, S. 261.

2 Vgl. die Zusammenstellung bei W. Krane, W. Sauer, Finanzierungshilfen für Gemeinden und Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen, Kommunale Schriften für NW, Heft 35, hrsg. v. H.A. Behrenhoff, C. Dahm, Köln u.a. 1972, für die soziale Infrastruktur, S. 53 ff.

3 Diese weitverbreitete Praxis führt zur Planungsunsicherheit bei den Gemeinden und kann zu einer willkürlichen Behandlung der Anträge führen. Sie findet entsprechende Kritik, z.B. von J. Demny, Die Gefahr der Einschränkung der Autonomie der Gemeinden durch die Zweckzuweisungen, erläutert am Beispiel NW, Diss. Köln 1966, S. 61 oder W. Krane, H. Blankenstein, Zweckgebundene staatliche Zuwendungen, in: Der Gemeinderat, (1969), 2, S. 34 f.

Die Vergabe der Finanzzuweisungen nach den Richtlinien der Ministerien und die Überwachung der gesetzlichen Pflichtaufgaben nach ebenfalls von den Ministerien hierzu erarbeiteten Durchführungsverordnungen ist in NW den Regierungspräsidenten übertragen. Obwohl diese damit keine unmittelbar planende Aufgabe haben, lassen die Entscheidungsfreiräume in den Richtlinien durchaus Gestaltungsmöglichkeiten offen.

Dem Regierungspräsidenten ist die Kontrolle der gemeindlichen Planungen im Hinblick auf die fachlichen Ziele der Landesplanung übertragen. Ihm steht hierzu das Recht der Kommunalaufsicht zur Verfügung. Es gestattet ihm neben der Rechtsaufsicht auch die Überprüfung der fachlichen Zweckmäßigkeit von Planungen der sozialen Infrastruktur im Rahmen der Fachaufsicht<sup>1</sup>.

Im Dienste des Regierungspräsidenten sind die Kreise tätig. Sie sind ja - oft mit einem Januskopf verglichen - nur zum einen als Gemeindeverbände anzusehen. Zum anderen sind sie untere Landesbehörden und üben eine kontrollierende Funktion auch über die Infrastrukturplanungen in den kreisangehörigen Gemeinden aus<sup>2</sup>.

Die Raumplanung in NW ist im Landesplanungsgesetz geregelt<sup>3</sup>. Es legt fest, in welcher Form die räumliche und überfachliche Koordination erfolgen soll. Als wichtigsten Bestandteil sieht es eine Zielplanung vor, die im Landesentwicklungsprogramm, in den Landesentwicklungsplänen und in den Gebietsentwicklungsplänen Ausdruck finden soll.

---

1 Vgl. hierzu im einzelnen P. Glass, Die Realität der Kommunalaufsicht, Köln u.a. 1967, S. 137 ff.. R. Göb, Art. Gemeinde, HdRR, a.a.O., Sp. 895 f.

2 Vgl. F. Wagener, Art. Landkreis, HdRR, a.a.O., Sp. 1774 ff.

3 Landesplanungsgesetz vom 1. August 1972, i.d.F. der Bekanntmachung vom 3. Juni 1976 (GV.NW. S. 450, 492).

Darüber hinaus legt es die Grundlinien für den Aufbau der Landesplanung und die organisatorischen Abläufe der Landesplanung fest.

Das Landesentwicklungsprogramm<sup>1</sup> wird als Gesetz beschlossen. Es enthält allgemeine Ziele und Grundsätze für die Gesamtentwicklung des Landes und für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen einschließlich der raumwirksamen Investitionen.

Seine drei wichtigsten Abschnitte enthalten als erstes allgemeine Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung, als zweites die allgemeinen Ziele der Gesamtentwicklung des Raumes, die in den Landesentwicklungsplänen näher erläutert sind, und als drittes die allgemeinen Ziele der Raumordnung für die Sachbereiche. Hiervon betreffen § 29 Erholung, Fremverkehr und Sportanlagen, § 30 Bildungswesen und § 31 Gesundheitswesen, Sozialhilfe und Sporthilfe, die Planung der sozialen Infrastruktur in NW.

Die Landesentwicklungspläne legen auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms<sup>2</sup> die Ziele der Raumordnung für die Gesamtentwicklung des Landes fest. Bislang sind von der Landesplanungsbehörde drei Landesentwicklungspläne erarbeitet worden, die für die Planung der sozialen Infrastruktur von unmittelbarem Belang sind.

Der Landesentwicklungsplan I<sup>2</sup> enthält die räumliche Abgrenzung der Siedlungsstruktur in Ballungskerne, Ballungsrandzonen und ländliche Zonen. Darüber hinaus sind in den ländlichen Zonen die Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung festgelegt. Dabei werden ebenfalls

---

1 Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm) vom 13. März 1974, i.d.F. der Bekanntmachung vom 29. März 1974, (GO.NW. S. 96).

2 Landesentwicklungsplan I vom 28. Nov. 1966, (MBL. NW. S. 2260).

Klein-, Unter-, Mittel- und Oberzentren für die Versorgung des Grund-, gehobenen - und höheren Bedarfs unterschieden.

Der Landesentwicklungsplan II<sup>1</sup> stellt das System der Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen dar. Entwicklungsschwerpunkte sollen Kristallisationspunkte der Siedlung sein. Hierfür kommen nur Mittel- und Oberzentren in Frage. Sie sollen ein qualitativ hochstehendes Angebot an privaten und öffentlichen Einrichtungen der Daseinsvorsorge, insbesondere auch der sozialen Infrastruktur, bereithalten. Je nach Größe ihres Einzugsbereichs sind sie in einer Skala von eins bis drei eingestuft, welche jedoch keine Prioritätenskala für ihren weiteren Ausbau darstellt. Die Entwicklungsschwerpunkte sind durch Entwicklungsbänder miteinander verbunden und zu einem Netz verknüpft. Diese Bänder bestehen vorwiegend aus Versorgungsleitungen mit raumüberbrückender Funktion, wie Verkehrswegen und Energieleitungen.

Der Landesentwicklungsplan III<sup>2</sup> bezeichnet die Gebiete mit besonderer Bedeutung für Freiraumfunktionen. Es werden die Gebiete der Wasserwirtschaft und die Erholungsgebiete sowie Freizeit- und Erholungsschwerpunkte hervorgehoben. Die Erholungsgebiete sowie die Freizeit- und Erholungsschwerpunkte sollen bevorzugt mit Einrichtungen für Freizeit und Erholung ausgestattet werden.

Die Gebietsentwicklungspläne, die im Landesplanungsgesetz vorgesehen sind, legen auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms und der Landesentwicklungs-

---

1 Landesentwicklungsplan II vom 3. März 1970, (MBL. NW. S. 494).

2 Landesentwicklungsplan III vom 12. April 1976, (MBL. NW. S. 1288).

pläne die regionalen Ziele der Raumordnung für die Entwicklung der Regierungsbezirke und für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Planungsgebiet fest. Sie können für sachliche und räumliche Teilabschnitte aufgestellt werden. Sie müssen Angaben enthalten über die angestrebte Struktur des Planungsgebietes, insbesondere im Hinblick auf Erholung, Bildung und Gesundheit<sup>1</sup>. Sie sollen die bisher aufgestellten Gebietsentwicklungspläne der Landschaftsverbände als frühere Landesplanungsgemeinschaften ablösen<sup>2</sup>.

Der Aufbau der Landesplanung ist dreistufig; zählt man die durch sie kontrollierte Gemeindeplanung hinzu, vierstufig. An der Spitze steht die Staatskanzlei des Ministerpräsidenten als obere Landesplanungsbehörde. Sie erstellt das Landesentwicklungsprogramm, das vom Landtag beschlossen werden muß. Die Fachministerien sowie die Gemeinden und Gemeindeverbände wirken dabei mit. Außerdem erarbeitet sie unter Beteiligung der Bezirksplanungsräte die Landesentwicklungspläne, welche vom Ministerpräsidenten erlassen werden.

In der Mittelinstanz fungiert der Regierungspräsident als Bezirksplanungsbehörde. Ihm ist ein Bezirksplanungsrat zugeordnet. Er soll aus gewählten Vertretern der kreisfreien Städte und der Kreise bestehen. Die Bezirksplanungsbehörden erarbeiten die Gebietsentwicklungspläne. Dabei haben die Bezirksplanungsräte das Recht, ihnen Weisungen zu erteilen. Die Gebietsentwicklungspläne müssen durch die obere Landesplanungsbehörde genehmigt werden.

Der Regierungspräsident als Bezirksplanungsbehörde übt auch in den Angelegenheiten der Raumordnung eine

---

1 Vgl. Dritte Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz vom 4. Mai 1976 (GO. NW. S. 230).

2 Vgl. z.B. Landesplanungsgemeinschaft Westfalen, Gebietsentwicklungsplan, Teilabschnitt Verkehr, Münster 1975.



Kontrollfunktion über die Gemeinden aus. Wichtigste Instrumente sind auch hier die Mittelvergabe durch zweckgebundene Finanzzuweisungen, die Kommunalaufsicht und das Genehmigungsrecht der Bauleitplanung. Mit Hilfe dieser Instrumente ist es möglich, die Gemeindeplanung in die Landesplanung zu integrieren. Für erstere besteht die Pflicht, die eigenen Planungsziele an die Ziele der Raumplanung des Landes anzupassen. Darüber hinaus kann der Regierungspräsident ein Planungsgebot erlassen, das die Gemeinden zu einer Bauleitplanung zwingt, die den Landeszielen genügt.

## b<sub>2</sub>) Gemeindeplanung

Die Planung der sozialen Infrastruktur ist historisch eine Angelegenheit der Selbstverwaltung der Bürger. Die sozialen und wirtschaftlichen Umwälzungen seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts brachten drängende Sozialaufgaben, denen die traditionellen Gemeinschaften Familie, Zunft und Kirchengemeinde allein nicht gewachsen waren. In erster Linie waren es die Kommunen, die sich den neuen Problemen stellten. Erst der republikanische Staat nach dem 1. Weltkrieg erkannte die soziale Bedeutung der Daseinsvorsorge auch in Form von öffentlich bereitgestellten Infrastruktureinrichtungen. Seitdem nimmt er sich ihrer in zunehmendem Maße auch als Staatsaufgabe an<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Vgl. zur historischen Entwicklung der Leistungsverwaltung von Gemeinden und Ländern das erste Kapitel von H. Gröttrup, Die kommunale Leistungsverwaltung, Grundlage der gemeindlichen Daseinsvorsorge. Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V., Berlin u.a. 1973, S. 7 ff. sowie die dort verarbeitete Literatur.

Wie oben gezeigt wurde, ist der Staat nur in einem relativ geringem Umfang Träger der sozialen Infrastruktur. Die Gemeinden spielen als Träger und, wie noch darzustellen ist, auch als Planer der sozialen Infrastruktur noch immer eine dominierende Rolle. Der Katalog der Planungsbereiche, denen sich die Gemeindeplanung annimmt, ist sehr umfangreich und mit zunehmender Gemeindegröße infolge des wachsenden Problemdruckes sehr differenziert. Einen Überblick hierüber kann man sich verschaffen, wenn man zum einen die vielfältigen Ziele der Daseinsvorsorge in den Bereichen:

- Sozialversorgung,
- Gesundheit,
- Bildung und Kultur sowie
- Freizeit, Erholung und Sport

betrachtet<sup>1</sup> und zum anderen die Kataloge und Kataster<sup>2</sup> die über die Einrichtungen der sozialen Infrastruktur in Gemeinden geführt werden. Für zahlreiche Großstädte liegen Entwicklungsprogramme vor, die Ziele und Maßnahmen aufweisen<sup>3</sup>.

Die Zielplanung ist in den Dezernaten der Gemeinden und der Kreise angesiedelt. Die Ausführung der Planungen obliegt ihnen ebenfalls oder ist - bei überörtlichen Aufgaben Zweckverbänden übertragen<sup>4</sup> worden. Die Zielplanung

---

1 Vgl. hierzu z.B. Th. Franke, Dokumentation von Zielsystemen zur Stadtentwicklungsplanung. Gutachten des Deutschen Instituts für Urbanistik im Auftrag der Stadt Nürnberg, Berlin 1974.

2 Vgl. z.B. Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, hrsg. v. Deutschen Städtetag, Köln. Es enthält jährlich die Bestände eines Teils der Infrastruktur in den Gemeinden, z.B. im 63. Jg. (1976) den an Berufsschulen, Theatern und Orchestern sowie Sportstätten. Darüber hinaus werden bei den Regierungspräsidenten - allerdings unveröffentlichte - Infrastrukturkataster geführt.

3 Vgl. z.B. unter vielen: Stadt Dortmund, Entwicklungsprogramm Dortmund 1990, Beiträge zur Stadtentwicklung, Nr. 1, Dortmund 1976.

4 Vgl. Die Bundesrepublik Deutschland, Staatshandbuch, Teilausgabe Land Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S. 319 ff.

ist auf die Befriedigung des örtlichen Bedarfs ausgerichtet. Über ihre Vorgehensweisen liegen eine Reihe von empirischen Veröffentlichungen vor<sup>1</sup>. Darüber hinaus gibt es für nahezu jeden Planungsbereich der sozialen Infrastruktur spezialisierte Institutionen, die es sich zur Aufgabe gemacht haben, die Gemeindeplanung zu beraten oder gar komplette Planungsentwürfe, die auf die spezifischen gemeindlichen Belange eingehen, aufzustellen<sup>2</sup>. Auch ist in diesem Zusammenhang die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung zu erwähnen, die für verschiedene Planungsbereiche Empfehlungen für die Organisation einer rationalen Planung erarbeitet und den Gemeinden zur Verfügung gestellt hat<sup>3</sup>.

Zwar sind die Gemeinden in ihren fachlichen Planungen autonom, andererseits aber wird ihr Handlungsspielraum durch eine Reihe von gesetzlichen Planungsaufgaben eingegrenzt. Darüber hinaus kann man von voller Planungsautonomie nur dann sprechen, wenn die finanziellen Mittel eine Realisierung der eigenen Planungen gestatten. Faktisch bewegt sich die Planungsautonomie in den Rahmen, der durch gesetzliche Planungsaufgaben und durch die Bedingungen der gemeindlichen Planungsdurchführung gesetzt wird.

---

1 Vgl. z.B. allgemein J.J. Hesse, Stadtentwicklungsplanung, Zielfindungsprozesse und Zielvorstellungen, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V., Bd. 38, Stuttgart u.a. 1972 oder spezieller z.B. über die Methoden im Kulturstadtamt der Stadt Erlangen, S. Agricola, Verwaltete Freizeit? Ansätze zur Neuorientierung kommunaler Kulturarbeit und zur Partizipation der Bevölkerung, Archiv für Kommunalwissenschaften, 13. Jg. (1973), S. 325 - S. 341.

2 Als Beispiel seien folgende Institutionen genannt:

- Institut für Standortplanung, Hannover (bietet speziell Bildungsplanung an),
- Bundesinstitut für Sportwissenschaft, Köln,
- Deutsche Gesellschaft für das Badewesen, e.V. Essen.

3 Vgl. beispielsweise: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, (KG § 7), Organisation der Schulentwicklungsplanung, Bericht Nr. 10/1975, Köln 1975.

Aufgrund der gesetzlichen Vorschriften lassen sich die Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden in die folgenden Kategorien einteilen<sup>1</sup>:

1. Selbstverwaltungsaufgaben (im engeren Sinne)

- a) Freiwillige Aufgaben: Zur Wahrnehmung dieser Angelegenheiten ist die Gemeinde nicht verpflichtet, Beispiel: Bau und Unterhaltung von Museen, Theatern, Sport- und Spielanlagen.
- b) Gesetzliche Pflichtaufgaben: Hierzu gehören alle den Gemeinden von übergeordneten Instanzen übertragenen Aufgaben, zu deren Durchführung die Gemeinde gesetzlich verpflichtet ist, für die ihr jedoch neben den gesetzlichen Rahmenbedingungen keine Weisungen erteilt werden können. Hierzu gehören zum Beispiel die Errichtung und Unterhaltung von Berufsschulen<sup>2</sup>.

2. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung:

Hier handelt es sich um Aufgaben des Bundes und der Länder, die lediglich von der Gemeinde als unterste Stufe der Verwaltungshierarchie "im Auftrage" durchgeführt werden. Bei der Erfüllung dieser in einzelnen Gemeindeordnungen auch als "Auftragsangelegenheiten" oder "Übertragene Angelegenheiten"<sup>3</sup> bezeichneten Aufgaben haben die Gemeinden keinerlei Entscheidungsfreiräume, Beispiel: Unterhaltung von Bundesstraßen.

---

1 Vgl. R. Knigge, Infrastrukturinvestitionen in Großstädten. Probleme und Möglichkeiten der Optimierung von konsumtiven Infrastrukturinvestitionen in Großstädten, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 52, Stuttgart u.a. 1975, S. 53 ff.

2 Vgl. F.W. von Loebell, Kommentar zur Gemeindeordnung für das Land NW, Wiesbaden 1970, S. 19.

3 Vgl. R. Göb, Art. Gemeinde, HdRR, a.a.O., Sp. 894 f.

Die zweite Kategorie der "Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung" zählt auch zu den kommunalen Aufgaben<sup>1</sup>. Sie ist jedoch im Bereich der Planung der sozialen Infrastruktur praktisch bedeutungslos<sup>2</sup>. LOEBELL stellt fest, daß in etwa 99 % aller Einzelfälle selbst bei Auftragsangelegenheiten keine so strenge Weisung erteilt wird, daß den Gemeinden nicht immer noch ein relativ weiter Spielraum verbleibt<sup>3</sup>.

Allgemein gilt wohl, daß es sich bei den in dieser Arbeit allein interessierenden sozialen Infrastruktureinrichtungen weitestgehend um freiwillige Aufgaben und um gesetzliche Pflichtaufgaben handelt. Lediglich die Schulplanung ist, zwar noch als gesetzliche Pflichtaufgabe geregelt, bereits durch detaillierte Weisungen und Auflagen der Landesplanung sehr stark vorbestimmt<sup>4</sup>. Wir können feststellen, daß in der Regel den Gemeinden bedeutende Handlungsfreiräume in ihrer Planung verbleiben.

Allerdings ist es nicht möglich, die Autonomie der Gemeinden im Hinblick auf die Planung der sozialen Infrastruktur eindeutig zu bestimmen. Grundsätzlich ist die Gemeinde dazu berechtigt, jede Art der sozialen Infrastruktur zu einer kommunalen Aufgabe zu erklären und zusätzliche Dienste anzubieten. Andererseits hat der Gesetzgeber aber auch jederzeit das Recht, eine heute noch freiwillige Selbstverwaltungs-

---

1 Vgl. D. Ewringmann, Zur Voraussage kommunaler Investitionsbedarfe. Ein Beitrag zur positiven Theorie öffentlicher Bedarfe, Op-laden 1971, S. 19 f.

2 Vgl. H. Gröttrup, Die kommunale Leistungsverwaltung, a.a.O., S. 94 f.

3 Vgl. F.W. von Loebell, Kommentar zur Gemeindeordnung, a.a.O. S. 22.

4 Vgl. Schulentwicklungsplanung, Teil A: Vorläufige Richtlinie zur Schulentwicklungsplanung, Teil B: Hinweise zum Planungsablauf, zu Daten und Verfahren der Schulentwicklungsplanung, a.a.O., oder zu speziellen Fragen z.B. zur Regelung der Standortwahl der Schulen in den Gemeinden den Erlaß des Innenministers vom 14.6.1971, (Fortsetzung der Fußnote nächste Seite)



aufgabe zu einer Pflichtaufgabe zu erheben, falls er eine einheitliche Erfüllung oder eine Erfüllung in einer Mindestnorm über alle Gemeinden für notwendig erachtet, was in der Vergangenheit vielfach geschehen ist.

Grundsätzlich hat der Gesetzgeber - wie das folgende Beispiel zeigt - noch das Recht, eine gesetzliche Pflichtaufgabe in eine solche zur Erfüllung nach Weisung umzuwandeln:

So sind in Nordrhein-Westfalen Fälle denkbar, in denen eine Gemeinde eines Tages das Kindergartenangebot der kirchlichen und freien gemeinnützigen Träger für nicht mehr ausreichend erachtete und beschloß, selbst zusätzliche Kindergärten zu errichten<sup>1</sup>. Nachdem im Jahr 1971 dieser Infrastrukturbereich durch ein Landesgesetz<sup>2</sup> zur gesetzlichen Pflichtaufgabe erklärt wurde, hat die Gemeindeplanung nur noch das Recht, über die quantitativ geforderte Mindestverpflichtung hinaus zusätzliche Kindergärten zu bauen und/oder alle Kindergärten personell und materiell besser auszustatten. Grundsätzlich ist es jetzt noch denkbar, daß der Gesetzgeber alle quantitativen und qualitativen Merkmale des Kindergartenangebots festlegt, um eine landeseinheitliche Versorgung in diesem Bereich herbeizuführen, und es zur Pflichtaufgabe der Gemeinden nach Weisung erklärt.

---

Fortsetzung der Fußnote von S. 36  
(MBL NW S. 1202) betr.: "Vorläufige Richtlinien für die Aufstellung von Standortprogrammen".

1 Zum gegenwärtigen Zeitpunkt überwiegt auf diesem Sektor jedoch noch die Aktivität der freien Träger. So wurden z.B. in 1971 in Nordrhein-Westfalen nur 14 % der Kindertagesstätten von den Kommunen oder sonstigen öffentlichen Trägern unterhalten. Vgl. Eildienst, hrsg. vom Landkreistag Nordrhein-Westfalen, 4 (1973), S. 5.

2 Vgl. Zweites Gesetz zur Ausführung des Gesetzes für Jugendwohlfahrt (Kindergarten - Gesetz-KgG), vom 21. Dezember 1971 (GO.NW. S. 534).

Die zweite Begrenzung des Rahmens, innerhalb dessen sich die Gemeindeplanung vollzieht, liegt in den finanziellen Ressourcen, über die sie zur Realisierung ihrer Planungen verfügt. Für eine Gemeinde ist die Planung einer Versorgungsleistung nur dann möglich, wenn sie sowohl im Bereich ihrer rechtlichen Kompetenzen liegt, als auch die Finanzmittel zu ihrer Durchführung vorhanden sind.

Die Flexibilität der Gemeinden zur Planung und Durchführung zusätzlicher Maßnahmen der sozialen Infrastruktur wird auf der einen Seite durch die Gemeindeeinnahmen und auf der anderen Seite durch den gebundenen Ausgabensockel an laufenden Verpflichtungen bestimmt. Die kommenden Einnahmen fließen im wesentlichen aus vier Quellen<sup>1</sup>:

- Steuern,
- Gebühren, Entgelte, Betriebs- und Verwaltungsüberschüsse,
- Kreditaufnahmen und
- Finanzaufweisungen von Bund, Ländern.

Bei den laufenden Verpflichtungen machen die Personalausgaben den Löwenanteil aus. Doch dürfte der bedeutendste Teil aller anderen Ausgaben - mit Ausnahme derjenigen für bauliche Infrastrukturinvestitionen - ebenfalls festgelegt und damit der laufenden Disposition der Gemeindeplanung entzogen sein.

Die folgende Tabelle gibt für das Jahr 1975 eine Übersicht über die Struktur der Einnahmen und Ausgaben der

---

<sup>1</sup> H. Heuer, Sozioökonomische Bestimmungsfaktoren der Stadtentwicklung, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 50, Stuttgart u.a. 1975, S. 218.

Gemeinden in der Bundesrepublik, die mehr als 20.000 Einwohner zählen. Da die Summen der absoluten Werte auf beiden Seiten gleich sind, ist es möglich, die relativen Werte beider Seiten zu vergleichen.

Tabelle 1: Einnahmen- und Ausgabenstruktur der Gemeinden in der BRD ab 20.000 EW im Jahr 1975

| <u>Einnahmen:</u>                                                       |         | <u>Ausgaben:</u>           |         |
|-------------------------------------------------------------------------|---------|----------------------------|---------|
| 1. Steuern                                                              | 38,4 %  | 1. Personal                | 27,8 %  |
| 2. Gebühren, Entgelte                                                   | 22,5 %  | 2. Sachaufwendungen        | 15,2 %  |
| 3. Zuweisungen für<br>baul. Investitionen 7,6<br>restl. Zuw.       11,2 | 18,8 %  | 3. Bauliche Investitionen  | 17,4 %  |
| 4. Kreditaufnahme                                                       | 10,5 %  | 4. Gewerbesteuerumlage     | 6,5 %   |
| 5. Sonstige <sup>+) </sup>                                              | 9,8 %   | 5. Zinsen/Tilgung          | 8,7 %   |
|                                                                         |         | 6. Sonstige <sup>++)</sup> | 24,4 %  |
|                                                                         | 100,0 % |                            | 100,0 % |

<sup>+)</sup>  Einnahmen aus der Veräußerung von Sach- und Kapitalvermögen, Entnahmen aus Rücklagen

<sup>++)</sup> Zuführungen zum Verwaltungshaushalt, Zuführung an Rücklagen, Gewährung von Darlehen, Erwerb von Vermögen, Mieten, Pacht etc.

Quelle: Errechnet nach: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, Finanzübersicht 1975, hrsg. Deutscher Städtetag, 63. Jg. (1976), Köln 1977, S. 426 ff.

Aus dieser Budgetübersicht lassen sich Anhaltspunkte für die finanzielle Flexibilität als Determinante des gemeindlichen Handlungsspielraums gewinnen.

Die Steuern und die Gebühren und Entgelte machen mit ca. 60 % den größten Einnahmeposten aus. Sie sind jedoch als relativ starr anzusehen. Die Steuereinnahmen lassen sich neben einer Variation der Realsteuerhebe-

sätze nur durch eine Förderung der privaten Investitionstätigkeit und einer dadurch bewirkten Erhöhung der Bemessungsgrundlagen erhöhen. Allerdings erweist sich diese Möglichkeit als äußerst fragwürdig, weil durch alle Maßnahmen der Industrieansiedlungspolitik auch die Ausgaben der Kommune in diesem Bereich überproportional ansteigen<sup>1</sup>. Eine Erhöhung der Einnahmen durch Gebühren und Entgelte muß ebenfalls skeptisch beurteilt werden. Zum bedeutenden Teil werden sie bereits kostendeckend erhoben und zu einem anderen Teil scheidet eine Erhöhung aus sozialen Erwägungen aus.

Zu dem gleichen Ergebnis muß man bei der Betrachtung der Verschuldung als Quelle der Gemeindefinanzierung gelangen. Mit 8,7 % der Gesamteinnahmen und 22,7 % der Steuereinnahmen liegt der Anteil der Einnahmen, die jährlich an den Kapitalmarkt zurückgezahlt werden müssen, schon sehr hoch. Jede weitere Erhöhung der Verschuldung erhöht auch den Anteil des gebundenen Ausgabensockels in den Folgejahren.

Wie Tabelle 1 zeigt, ergibt sich etwa ein Fünftel der Einnahmen der Kommunen aus Zuschüssen von Bund und Ländern. Interessant ist, daß 45 % aller Ausgaben für bauliche Investitionsvorhaben durch, an diese Zwecke gebundene Zuweisungen, finanziert worden sind.

Die Zuweisungen werden nach allgemeinen und zweckgebundenen Zuweisungen unterschieden. Die allgemeinen Finanzzuweisungen der Gemeinden richten sich nach einem bestimmten Schlüssel, der sich an der durchschnittlichen Ausgabenbelastung der Gemeinde, gemessen an

---

<sup>1</sup> Bussmann, Hartmann, Lehmann, Kommunalhaushalt und Konjunktursteuerung in ihrer Wechselwirkung, in: Zur Kritik von Kommunalpolitik und Stadtentwicklungsplanung, hrsg. v. Lehrgebiet Wohnbau der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen, Aachen 1971, S. 12.

der veredelten Einwohnerzahl sowie an der Steuerkraft der Gemeinde, orientiert. Über die Mittel kann die Gemeinde wie über eigene Steuereinnahmen frei verfügen<sup>1</sup>. Für die Planung der sozialen Infrastruktur kommt den zweckgebundenen Finanzzuweisungen größeres Gewicht zu<sup>2</sup>. Hinter diesem Begriff verbergen sich Zuschüsse der verschiedensten Art, wovon für die Planung der sozialen Infrastruktur nur die schlüsselmäßigen Zuweisungen und die zweckgebundenen Zuweisungen im engeren Sinne interessant sind.

Bei den schlüsselmäßigen Zuweisungen handelt es sich um Zuschüsse an die Gemeinde, die sie ohne besonderen Antrag zur Erfüllung bestimmter Aufgabengebiete erhält. Die Gemeinde kann fast ebenso frei über sie verfügen, wie über Steuereinnahmen; sie muß nur zum Ende des Rechnungsjahres nachweisen, daß die Mittel zweckentsprechend verwendet worden sind, wie z.B. Zuschüsse für den Sektor Straßenbau. Zuschüsse dieser Art ähneln also den allgemeinen Finanzzuweisungen.

Zweckgebundene Zuweisungen in einem engeren Sinne hingegen werden für einzelne Maßnahmen nur auf Antrag gewährt. Sie können in allen Bereichen der sozialen Infrastruktur empfangen werden, wie z.B. Zuschüsse für den Bau von Schulen, Sportstätten, etc. Sie werden jedoch nicht nur einmalig für bauliche Investitionen, sondern teilweise auch für laufende Aufwendungen (z.B. Zinszahlungen) gewährt. Die Investitionszuschüsse machen jedoch mit ca. 75 % den größten Anteil aus<sup>3</sup>.

---

1 Vgl. R. Knigge, Infrastrukturinvestitionen in Großstädten, a.a.O., S. 61.

2 Vgl. H.M. Gellen, Zweckzuweisungen und kommunale Selbstverwaltung, Köln 1971, S. 24.

3 Vgl. M. Fuchs, Zweckgebundene Zuweisungen - Hilfe oder Last für die Gemeinden?, in: Der Gemeindehaushalt, 70.Jg. (1969), S. 146.



Die zweckgebundenen Zuweisungen sind die im Bereich der sozialen Infrastruktur am häufigsten verwendete Form zur teilweisen Finanzierung der Planungsvorhaben. Viele Gemeinden werden auf ihre Inanspruchnahme wohl kaum verzichten können. Allerdings sind sie aus der Sicht der Kommunen auch die unbequemste Finanzierungsart, begeben sich die Gemeinden dabei doch insofern in eine von der Landesplanung abhängige Position, als die Dotation an die Erfüllung der Vergabebedingungen geknüpft ist.

Dieser Einfluß geht sogar über die Höhe der Landesmittel hinaus, weil nämlich in keinem Fall eine Vollfinanzierung übernommen wird, sondern nur Zuschüsse gewährt werden. Das bedeutet für die Gemeinde, daß sie zusätzlich eigene "freie" Mittel den Vergaberichtlinien des Landes entsprechend verwenden muß. Damit kann die Landesplanung bei vielen Gemeinden über die Gewährung von Zweckzuweisungen fast den gesamten Investitionsbereich der Gemeinden beeinflussen.

Es ist jedoch fraglich, ob diese potentielle Möglichkeit in der Praxis ausgenutzt wird. Denn die zentralen Behörden wären überfordert, wenn sie bis ins Detail die Gemeindeplanung steuern wollten. Außerdem können sie die Gemeinden in den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben nicht zur Annahme der Zweckzuweisungen zwingen. Da häufig jedoch ein unmittelbares Planungsinteresse des Landes besteht, ist es auch für die Genehmigungsbehörde ein gangbarer Weg, mit den im Grundsatz planungsbereiten Gemeinden einen Kompromiß einzugehen<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Vgl. K.-H. Hansmeyer, Zweckzuweisungen an Gemeinden als Mittel der Wirtschaftspolitik, in: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, hrsg. v. H.Haller u.a., Tübingen 1970, S. 438.

Bezüglich der gemeindlichen Fachplanungen läßt sich zusammenfassend feststellen, daß der autonome Planungsraum durch Rechtsvorschriften einerseits und durch - über eine Mitfinanzierung ausgeübte - Zwänge andererseits eingeengt wird. In einigen Planungsbereichen, wie z.B. der Schulbauplanung, sind die Vorschriften so streng, daß nur noch die "Freiheit" besteht, die Landesplanung zu übertreffen. Bei anderen Bereichen der sozialen Infrastruktur besteht innerhalb gewisser Grenzen ein relativ freier Entscheidungsraum. Wieder andere sind formal völlig frei und finden lediglich an der Beschränktheit der finanziellen Möglichkeiten der Gemeinden ihre Grenzen.

Abschließend seien die Grundzüge der gemeindlichen Raumplanung i.e.S. kurz skizziert. Die koordinierende und initiiierende Funktion der Raumplanung war in den Städten, Kreisen und Gemeinden lange Zeit allein Aufgabe der Bauabteilung der Verwaltung sowie der Finanzverwaltung. Die Bauleitplanung koordinierte die Ansprüche der Ressorts unter räumlichen und die Finanzplanung unter ausschließlich finanziellen Aspekten. Die Vertreter der einzelnen Fachplanungen haben gegenüber dem Baudezernenten und dem Kämmerer die Belange ihrer Fachplanung durchzusetzen. In den kleinen und mittleren Gemeinden ist dies heute noch der Regelfall. In den meisten Großstädten ist man jedoch seit einiger Zeit bemüht, eine integrierende Koordination sowohl unter räumlichen und finanziellen Aspekten als auch unter fachlichen und zeitlichen Aspekten zu realisieren. Der Initiativfunktion der Raumplanung auf gemeindlicher Ebene soll dadurch mehr Bedeutung beigemessen werden<sup>1</sup>.

---

1 Vgl. J.J. Hesse, Stadtentwicklungsplanung, a.a.O., S. 19 f.

Im ländlichen Raum stecken die Bemühungen um eine integrierte Koordination noch in den Kinderschuhen, doch ist die Kreisentwicklungsplanung nicht mehr länger nur eine Forderung der Raumplaner<sup>1</sup>, sondern hat sich im Land Schleswig-Holstein bereits institutionalisiert.

Selbstverständlich ist - wie bereits gezeigt werden konnte - auch die kommunale Raumordnung nicht völlig autonom. So sind die Mindestinhalte der Bauleitplanung festgelegt. Darüber hinaus besteht eine Anpassungspflicht an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung. Der Regierungspräsident hat das Recht, die Genehmigung der Bauleitplanung zu verweigern, wenn er die Belange des Landes verletzt sieht. Darüber hinaus kann er die Planungen der Gemeinden im Wege der Kommunalaufsicht rechtlich und fachlich prüfen und notfalls für ein Planungsgebiet eine den Landeszielen genügende Bauleitplanung erzwingen<sup>2</sup>.

---

1 Vgl. "Entwicklung ländlicher Räume", o.V., Studien zur Kommunalpolitik. Schriftenreihe des Instituts für Kommunalwissenschaften, hrsg. v. d. Konrad-Adenauer-Stiftung, Bd. 2, Bonn 1975, S. 247 ff.

2 Vgl. H. Schultze, Raumordnungspläne und gemeindliche Selbstverwaltung, Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Heft 80, Bonn 1970, S. 27.

## B. Ziele der Planung der sozialen Infrastruktur

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, daß die Planung der sozialen Infrastruktur ein integraler Bestandteil der komplexen Raumplanung im weiteren Sinne ist. In dem nun folgenden Schritt soll untersucht werden,

1. nach welchen Zielvorstellungen die fachliche Planung der sozialen Infrastruktur und
2. nach welchen Zielvorstellungen die Ausübung der Koordinations- und Initiativfunktion der Raumplanung erfolgt.

Die Betrachtung der Ziele zeigt uns, welchen Anforderungen das aufgezeigte mehrstufige Planungssystem genügen muß. Darüber hinaus ermöglicht es uns, die im nächsten Abschnitt vorzustellenden Verteilungswirkungen zu beurteilen.

Im allgemeinen werden als die wichtigsten gesellschaftspolitischen Oberziele Frieden, Freiheit, Gerechtigkeit, Sicherheit und Wohlstand genannt<sup>1</sup>. Sie zu verwirklichen ist Aufgabe des sozialen Staates, der seine Legitimation in seiner demokratischen Verfassung sowie in seiner Rechtsstaatlichkeit findet.

Im allgemeinen interpretiert man "Sicherheit" als Unterziel des Friedensziels und das Wohlstandsziel als Unterziel zum Freiheitsziel, welches dann nicht mehr ausschließlich die sog. formale sondern auch die materielle Freiheit umfaßt. In diesem Zusammenhang können wir das Friedensziel vernachlässigen, weil die Freiheits- und Gerechtigkeitsziele der Raumordnungs-

---

<sup>1</sup> Vgl. H. Giersch, Allgemeine Wirtschaftspolitik, Grundlagen, Wiesbaden 1960, S. 68.

politik ohne weiteres als Unterziele des Friedensziels interpretierbar sind. H.K. SCHNEIDER weist darauf hin, daß der innere Friede nur erhalten bleibt, wenn eine Gefährdung der Einheit des Staates oder einzelner Länder durch Rückständigkeit der Lebensbedingungen einzelner Landesteile oder Bevölkerungsgruppen verhindert wird<sup>1</sup>.

Der Auftrag des sozialen Staates, Freiheit und Gerechtigkeit herzustellen und zu sichern, leitet sich aus dem Art. 2 GG ab, nach dem jeder einzelne Bürger das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit besitzt. Nun sind Freiheit und Gerechtigkeit keineswegs konkretisierte Handlungsziele des Staates. Auch sind ihre empirischen Zielbeziehungen keineswegs ohne Konflikt. Es bedarf in jedem Fall einer Operationalisierung der Ziele und einer Explikation der Konfliktlösungen.

Zur Lösung der dabei auftretenden Probleme stehen sich zwei Auffassungen gegenüber. Die erste, die wir im traditionellen - wenngleich auch nicht geistesgeschichtlich im exakten Sinne - als liberal bezeichnen können, geht von einem dualen Verhältnis von Staat und Gesellschaft aus. Die materiellen Entscheidungen über die Freiheit - die Liberalen würden hier den Begriff Wohlstand verwenden - und die Gerechtigkeit fallen der Gesellschaft zu. Die Aufgabe des Staates reduziert sich auf die Garantie der formalen Freiheit des gesellschaftlichen Zielfindungs- und Konfliktlösungsprozesses. Nach liberaler Auffassung wird so ein hohes Maß an Wohlstand (materieller

---

<sup>1</sup> Vgl. H.K. Schneider, Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik, in: Beiträge zur Regionalpolitik, hrsg. v. H.K. Schneider, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 41, Berlin 1968, S. 5 oder auch B. Molitor, Das Verteilungsziel in der Regionalpolitik, in: Hamburger Jahrbuch zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Tübingen 1974, S. 173.



Freiheit) bei Leistungsgerechtigkeit erreicht. Gleichzeitig wird ein Höchstmaß an Freiheit des Bürgers vor willkürlichen Eingriffen des Staates in seine Belange erzielt, ein Ziel, welches historisch die Fesseln, die der feudale Staat der Entwicklung des Bürgertums angelegt hatte, lösen sollte.

Die zweite Auffassung, die wir als sozial bezeichnen können, geht von einem integralen Verhältnis von Staat und Gesellschaft aus. Danach ist der Staat durch seine Staatsform als Demokratie legitimiert, eine Operationalisierung der Freiheits- und Gerechtigkeitsziele in konkrete gesellschaftspolitische Ziele vorzunehmen. Das bedeutet hingegen nicht, daß er diese Operationalisierung bis ins letzte Detail selbst vornehmen muß. Er hat zwei Möglichkeiten: Einmal kann er die weitere Konkretisierung der gesellschaftspolitischen Ziele anderen gesellschaftlichen Institutionen, z.B. den Anbietern und Nachfragern auf Märkten, übertragen. Er ist in diesen begrenzten Fällen in seiner Wirkung mit dem liberalen Staat gleich. Zum anderen kann er aber auch eine Operationalisierung der gesellschaftspolitischen Ziele selbst vornehmen und den gesellschaftlichen Prozeß zur Realisierung der Ziele selbst organisieren. Durch dieses differenzierte Vorgehen sollen materielle Freiheit und Gerechtigkeit erreicht werden. Die formale Freiheit - allerdings lediglich soweit es die ökonomische Freiheit zur unternehmerischen Betätigung betrifft - wird faktisch eingegrenzt oder in den Dienst der gesellschaftspolitischen Ziele gestellt.

Die Verhältnisse in der Bundesrepublik sind weder das Abbild der einen noch der anderen Auffassung. Gewiß kann man heute nicht von einem Dualismus von Staat und Gesellschaft ausgehen. Andererseits gibt es keinen Gesellschaftsplan, in dem die Freiheits- und Ge-

rechtheitsziele konkretisiert sind und dem die privaten Aktivitäten nur instrumental zugeordnet sind. Doch können wir tendenziell Bereiche unterscheiden, die sich durch eine in erster Linie staatliche Zielkonkretisierung auszeichnen, von denjenigen, in denen die Zielkonkretisierung noch weitgehend durch den Interessenausgleich von Privaten erfolgt. Tendenziell kann diese Unterscheidung deshalb nur sein, weil die Dialektik der liberalen und sozialistischen Auffassungen und der Interessen, für die sie stehen, in unserem System eine endgültige Festlegung nicht zuläßt.

Der Abschnitt über die Planung der sozialen Infrastruktur hat uns gezeigt, daß dieser Bereich zu denjenigen gehört, die tendenziell eine Zielkonkretisierung durch den auf verschiedenen Ebenen agierenden Staat erfahren. Es ist deshalb gerechtfertigt zu fragen, welche konkreten Ziele die freie Entfaltung der Persönlichkeit jedes Bürgers herbeiführen und sichern sollen.

#### 1) Versorgungsziele der Fachplanung

Die Entfaltung der Persönlichkeit eines jeden ist abhängig von den Lebensverhältnissen, die er vorfindet. Die staatliche Vorsorge muß daher bei der Gestaltung der Lebensverhältnisse ansetzen.

Drei unterschiedliche Definitionen der Lebensverhältnisse mit jeweils unterschiedlichen Implikationen für die Vorsorgeplanung sind in der Diskussion.

1. Vielfach werden die Lebensverhältnisse charakterisiert durch das Angebot von Gütern und Diensten aller Art<sup>1</sup>. Eine objektive Feststellung der Güte der Lebensverhältnisse über Indikatoren ist hierbei relativ unkompliziert<sup>2</sup>. Die Implikation dieser Definition für die Raumplanung lautet, für ein ausreichendes Angebot von Gütern und Diensten aller Art zu sorgen. Doch, woher weiß sie welche Güter und Dienste erforderlich sind, in welcher Menge und Güte sowie an welchem Ort das Angebot erfolgen soll?

Diese Definition ist zu einseitig und enthält keinen Bezug zu den Adressaten des Angebots.

2. LANGKAU-HERRMANN und TANK schlagen deshalb vor, die Lebensverhältnisse als Zufriedenheit der Bevölkerung mit ihrer sozial-, materiell-räumlichen Umwelt zu definieren<sup>3</sup>. Anstelle der Feststellung des objektiven Angebots tritt hierbei die Messung der subjektiven Zufriedenheit. Der Staat ist bei dieser Definition der Lebensverhältnisse in die Rolle des Glückbringers gedrängt. Er ist einzig darauf festgelegt, sich an die Zufriedenheitslagen der Bevölkerung anzupassen. Eigene Zielvorstellungen, nach denen er die Verhaltensweisen in eine bestimmte Richtung lenken will, wie sie z.B. durch die Schulpflicht erreicht werden sollen, sind nach dieser Definition ausgeschlossen.

3. Den Mangel der Zufriedenheitsdefinition versucht SPECHT zu beheben, indem er den Staat zwar nicht

---

1 Vgl. H.K. Schneider, Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 5.

2 Vgl. J.H. Müller, Methoden zur regionalen Analyse und Prognose, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Taschenbücher zur Raumplanung, Bd. 1, Hannover 1973, S. 7 ff.

3 Vgl. M. Langkau-Herrmann, H. Tank, Ziele der Regionalpolitik, Perspektiven für die Ziele der Regionalpolitik in Ballungsgebieten und Streuungsgebieten, Opladen 1973, S. 42.

explizit einführt, aber in seine Definition Merkmale der Lebensverhältnisse aufnimmt, die Aktionsparameter seiner Politik darstellen. Er beschreibt die Lebensverhältnisse als eine Menge von Merkmalen des menschlichen Lebens, die für die Erhaltung und Entfaltung des menschlichen Lebens relevant sind. Das sind nach seiner Meinung "die Menge der relevanten Bedürfnisse, die Menge der Bedürfnisbefriedigungsmittel und die Beziehungen innerhalb und zwischen diesen beiden Mengen"<sup>1</sup>.

Nach dieser Definition ist der die soziale Infrastruktur planende Staat nicht mehr bloß der ziellose Bereitsteller eines Angebots an Gütern und Diensten, noch ist er nur Anpasser an Zufriedenheitslagen der Bevölkerung. Vielmehr werden von ihm eine Reihe von Bewertungen und Entscheidungen verlangt. Zunächst muß er entscheiden, welche Bedürfnisse er für seine Planung als relevant erachtet und welche nicht. Erstere sind gegeneinander abzustimmen. Sodann hat er zu entscheiden, welche Bedürfnisbefriedigungsmittel er zur Befriedigung der geordneten relevanten Bedürfnisse anbieten will. Dabei ist die Beziehung, die zwischen relevantem Bedürfnis und Bedürfnisbefriedigungsmittel besteht, die wichtigste. Sie gibt Aufschluß über die Eignung des Mittels zur Befriedigung des Bedürfnisses.

Diese Definition der Lebensverhältnisse, die einem Staat mit eigenen Zielvorstellungen bei seiner Planung unterstellt, deckt sich mit der Sicht, die die planende Praxis von ihrer Aufgabe hat. So unterschei-

---

<sup>1</sup> Vgl. G. Specht, Marketing - Management und Qualität des Lebens, Stuttgart, 1974, S. 13.

det GRÖTTRUP einen Versorgungscharakter und einen Lenkungscharakter der Planungen innerhalb der Leistungsverwaltung, welche in der Praxis nicht voneinander zu trennen sind<sup>1</sup>. Der Versorgungscharakter liegt darin begründet, daß eine Planung bei einer konkreten Mangellage ansetzt, die als für die Bevölkerung unbefriedigend angesehen wird.

Unter dem Lenkungscharakter wird in der Praxis die bewußte Beeinflussung der Bevölkerung zu einer bestimmten Art von Aktivität verstanden. Hier findet sich die eigene Zielvorstellung wieder, die in der Verwaltung entwickelt wurde. Wir können auch von einem meritorischen Interesse des Staates sprechen<sup>2</sup>.

Die Messung der Lebensverhältnisse nach dieser Definition läßt wieder objektive Indikatoren zu. Diese müssen zum einen angeben, welche Bedürfnisbefriedigungsmittel für welcher relevanten Bedürfnisse vorhanden sind. Zum anderen müssen sie die Beziehungen zwischen Bedürfnisbefriedigungsmittel und Bedürfnissen und damit die realisierten Versorgungsfälle kennzeichnen.

Nach dieser Definition muß der planende Staat als ersteres entscheiden, welche Bedürfnisse er als relevant für seine Planung ansehen will. Gewöhnlich wird dazu auf die Systematik der Grundbedürfnisse des Individuums in Form der sog. Daseinsgrundfunktionen abgestellt<sup>3</sup>, durch die methodische alle Ansprüche des Menschen an den Raum erfaßt werden. Diesem Ansatz zur Ermittlung der relevanten Bedürfnisse und damit der

---

1 Vgl. H. Gröttrup, Die kommunale Leistungsverwaltung, a.a.O., S. 89 ff.

2 Vgl. R.A. Musgrave, Finanztheorie, 2. Aufl., Tübingen 1969, S. 15 f.

3 Vgl. R. Blumenberg, Raumordnungskonzeptionen und Ziele der Industrie-Ansiedlungspolitik, in: Raumordnung, Industrieansiedlung und Verkehr, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, hrsg. v. H.St. Seidenfus, Heft 76, Göttingen 1974, S. 30 f.

Versorgungsaufgaben der Raumplanung liegt die Vorstellung von der Funktionsgesellschaft zugrunde. Diese wird als die auf die Agrar- und Industriegesellschaft folgende Epoche verstanden, in der die in diesen Zeiten unbewußte oder allein auf den dominierenden Produktionssektor hin gerichtete Raumstrukturierung jetzt multifunktional den räumlichen Aspekt aller Ansprüche des Menschen beachten soll<sup>1</sup>. Das methodische Instrument der Daseinsgrundfunktionen wurde ursprünglich für die funktionale Stadt entwickelt und in der Charta von Athen erstmals publiziert<sup>2</sup>.

In den freiheitlich-demokratischen Systemen des Westens wird dieser Funktionalismus im Hinblick auf den einzelnen gesehen<sup>3</sup>. Daseinsgrundfunktionen decken folgende Bedürfnisse des Individuums ab nach:

- Wohnung,
- Nahrung,
- Kleidung,
- Arbeit,
- Bildung,
- Gesundheit,
- Erholung und Freizeit,
- Teilnahme am Verkehr,
- Leben in der Gemeinschaft,
- Ver- und Entsorgung.

Den Funktionen Arbeit, Ver- und Entsorgung sowie Verkehr kommt eine instrumentale Bedeutung für die restlichen Funktionen zu. Die Funktion "Leben in der Gemeinschaft" kann nur durch die Ausgestaltung der Raumstruktur insgesamt erfüllt werden.

---

1 Vgl. D. Partzsch, Art. Funktionsgesellschaft als Epoche, in: HdRR, a.a.O., Sp. 865 ff.

2 Vgl. P. Breitling, Art. Charta von Athen, in: HdRR, a.a.O., Sp. 398 f.

3 Vgl. K. Meyer, Funktionsgesellschaft als Methode, in: HdRR, a.a.O., Sp. 864 f.



Diese Daseinsgrundfunktionen, von denen uns im Zusammenhang mit der Planung der sozialen Infrastruktur lediglich die Funktionen:

- Bildung,
- Gesundheit,
- Erholung und Freizeit

interessieren, stecken natürlich nur den Rahmen der relevanten Bedürfnisse ab. Zur Konkretisierung der für die Planung relevanten Bedürfnisse müssen wir uns weiter fragen, was das Bedürfnis eines Individuums, z.B. nach Bildung, prägt.

Die Bedürfnisse des Individuums sind durch seine Natur und durch seine Sozialisation bestimmt. Da beide Bestimmungsgründe in ihrer Kombination bei jedem Menschen zu unterschiedlichen Bedürfnisstrukturen führen, müssen wir für die Zwecke der Planung nach Hilfsdeterminanten suchen, die eine Klassifikation der Bedürfnisse und der Bedürfnisträger gestatten. In der sozialwissenschaftlichen Literatur werden zu diesem Zweck Determinanten der sozialen und der räumlichen Umwelt des Individuums diskutiert. Darüber hinaus findet das Angebot an Bedürfnisbefriedigungsmitteln als Determinante der Prägung von Bedürfnisstrukturen Beachtung<sup>1</sup>.

Die Bezugsgruppen des Individuums liefern Normen und Werte, an denen es sein Verhalten orientieren und seine Motivation und sein Anspruchsniveau ausrichten kann<sup>2</sup>. Sie sind bestimmt durch die Zugehörigkeit zu einer sozialen Schicht, zu einer Alters-, Geschlechts-

---

<sup>1</sup> Vgl. K.O. Hondrich, Menschliche Bedürfnisse und soziale Steuerung, Reinbek bei Hamburg 1975, S. 27 ff. sowie K. Lederer, R. Mackensen, Gesellschaftliche Bedürfnislagen. Möglichkeiten und Grenzen ihrer wissenschaftlichen Bestimmung, Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Heft 92, Göttingen 1975, S. 46 ff., die einen Überblick über die sozialwissenschaftliche Bedürfnisforschung geben.

<sup>2</sup> Fortsetzung der Fußnote nächste Seite.

und/oder Religionsgruppe<sup>1</sup>. Als soziale Schichtung ist "die Rangordnung von Menschengruppen auf einer Stufenleiter der Überlegenheit, Unterlegenheit und Gleichheit auf der Grundlage irgendeiner allgemein akzeptierten Bewertung"<sup>2</sup> zu verstehen. Als Kriterien werden meistens der Berufsstatus, die Einkommensverhältnisse und das erreichte Bildungsniveau verwendet<sup>3</sup>. Die einzelnen Kriterien führen nicht immer zu gleichen Schichtmodellen, so daß wegen dieser Inkonsistenz von Schichtung nur im Hinblick auf ein Merkmal sinnvoll gesprochen werden kann<sup>4</sup>.

Der Verhaltensmaßstab eines Individuums unterliegt im Zeitablauf Veränderungen. Nicht nur durch einen Wechsel der Bezugsgruppe, z.B. infolge sozialer Mobilität in der Lebensabfolge<sup>5</sup>, sondern auch durch die Möglichkeit der Anpassung und des Lernens innerhalb einer Bezugsgruppe ist ein Wandel möglich. So kann innerhalb einer Bezugsgruppe durchaus aus einem eher adaptiven Mitläufer ein aktiver Meinungsführer werden, wodurch sich die Bedürfnisstruktur verändern wird<sup>6</sup>.

---

Fortsetzung der Fußnote von S. 53

2 Vgl. W. Kroeber-Riel, Psychologie und soziologische Ansatzpunkte der verhaltensorientierten Absatztheorie, in: Konsumverhalten und Marketing, hrsg. v. W. Kroeber-Riel, Opladen 1973, S. 14.

1 Vgl. G. Wiswede, Soziologie des Verbraucherverhaltens, Stuttgart 1972, S. 120, sowie M. Langkau-Herrmann, H. Tank, Ziele der Regionalpolitik, a.a.O., S. 42.

2 D. Claessens, A. Klönne, A. Tschoepe, Sozialkunde der Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf u.a. 1965, S. 258.

3 Ebenda, S. 262.

4 G. Wiswede, Soziologie des Verbraucherverhaltens, a.a.O., S. 147.

5 Vgl. ebenda, S. 135.

6 Vgl. W. Kroeber-Riel, Psychologische und soziologische Ansatzpunkte der verhaltensorientierten Absatzpolitik, a.a.O., S. 14 f.

Auch vom Raumgefüge mit seinen extremen Ausprägungsformen als Ballungs- und Streuungsgebiete geht eine Einflußnahme auf die individuelle Bedürfnisstruktur aus. Als Hauptursache wird hier das Ausmaß der Industrialisierung genannt, das in Agglomerationen besonders hoch, die Bedürfnisse der Menschen bestimmt<sup>1</sup>.

Die Bedürfnisstruktur steht nicht autonom den Bedürfnisbefriedigungsmitteln gegenüber. Vielmehr beeinflussen letztere durch direkte und indirekte Impulse das individuelle Bedürfnissystem, so daß die Bedürfnisse zumindest verstärkt werden<sup>2</sup>. Den Bedürfnisbefriedigungsmitteln kann daher in der Hand des planenden Staates die Aufgabe zufallen, erst Bedürfnisse und damit Versorgungsziele zu schaffen.

Wenn sich nun die Bedürfnisse des Individuums in seinen Daseinsgrundfunktionen nach der sozialen und räumlichen Zuordnung klassifizieren lassen, können wir die relevanten Bedürfnisse, die in einem ersten Schritt grob als Daseinsgrundfunktionen geordnet wurden, nach sozialen und räumlichen Merkmalen der Umwelt des Individuums weiter differenzieren. So ist es dann möglich, z.B. in der Daseinsgrundfunktion Freizeit die Bedürfnisse je nach Stellung des Individuums im Lebenszyklus sowie nach seiner Wohnung in Verdichtungsgebieten oder im ländlichen Raum zu differenzieren. Gleichzeitig wissen wir um die Bedeutung, der das Vorhandensein eines Angebots und seine Merkmale für die Ausprägung der konkreten Bedürfnisstruktur zukommt.

---

1 Vgl. G. Behrens, Freizeitverhalten und Marketing, die Bedeutung der Freizeitmotive und Freizeitverteilung für die Absatzpolitik, in: Konsumverhalten und Marketing, a.a.O., S. 38.

2 Vgl. G. Specht, Marketing Management und Qualität des Lebens, a.a.O., S. 20.

Nach der sozial und räumlich differenzierten Ermittlung individueller Bedürfnisse, werden die für die Planung der sozialen Infrastruktur relevanten Bedürfnisse ausgewählt. Auch bei diesem Schritt muß auf die Bedeutung der Bedürfnisbefriedigungsmittel hingewiesen werden, gestatten sie doch eine Beurteilung, ob die Bedürfnisse, die als relevant angesehen werden sollen, durch die planende Praxis erreicht werden können.

Ohne an dieser Stelle bereits auf die Zielplanung im einzelnen eingehen zu wollen, könnte sich die Zielplanung - beispielhaft für den Bereich Freizeit und Erholung - in folgenden Schritten vollziehen<sup>1</sup>.

1. Die Planungsträger stellen fest, daß in der Daseinsgrundfunktion Freizeit und Erholung ein Bedürfnis der Individuen nach körperlichem Ausgleich gegenüber der einseitigen Beanspruchung in der Arbeitswelt vorhanden ist.
2. Bei einer genaueren sozialwissenschaftlichen Analyse stellt sich heraus, daß dieses Bedürfnis je nach Stellung im Lebenszyklus eine unterschiedliche Ausprägung erfährt. Darüber hinaus konkretisiert es sich je nach Wohnung in einem Verdichtungsgebiet oder im ländlichen Raum in einer anderen Weise; etwa derart, daß in Agglomerationsräumen eine individualistische, leistungsbezogene sportliche Betätigung als Wunsch der Bedürfnisträger dominiert, im ländlichen Raum hingegen der nach einem geselligen, spielerischen Sport.

---

<sup>1</sup> Vgl. Kap. V., A. Zielplanung.

3. Ein Team von Sportfachwissenschaftlern stellt der Planung einen Satz von geeigneten öffentlichen Einrichtungen zusammen, durch die der sozial und räumlich differenzierte Bedarf befriedigt werden kann und die darüber hinaus so attraktiv sind, daß sie in der Lage sind, auch Individuen, denen ihr Bedürfnis noch nicht bewußt ist, zur Nachfrage anzuregen.
4. Eine Kommission von Fachmediziniern konstatiert, daß der Sport in den vorgeschlagenen öffentlichen Einrichtungen eine sehr positive Wirkung auf die körperliche und seelische Verfassung der ihn betreibenden Individuen ausübt.
5. Die Fachplanung des Landes oder der Gemeinde entscheidet, daß das Bedürfnis nach körperlicher Betätigung, die mit einer positiven Wirkung auf die Gesundheit verbunden ist, für die Planung relevant sein soll. Sie stellt u.a. das folgende Versorgungsziel auf: Jeder Bürger ab 60 Jahren, der seine Wohnung in einem städtischen Verdichtungsgebiet hat, soll wenigstens einmal im Monat in einem geeignet erscheinenden öffentlichen Bad schwimmen. Zur Realisierung dieses Ziels sollen geeignete Bäder neu gebaut oder die bestehenden attraktiv gestaltet werden.

An diesem hypothetischen Beispiel läßt sich der Versorgungs- und den Lenkungscharakter - wie GRÖTTRUP ihn nennt - der Leistungsverwaltung in der Praxis erkennen. Der Bürger wird versorgt, die Planung verzichtet jedoch gleichzeitig nicht darauf, sein Verhalten zu beeinflussen.

Außerdem wird deutlich, daß die Versorgungsziele der Fachplanungen sowohl einen Freiheits- als auch einen Gerechtigkeitsaspekt einschließen. Es ist sicher keine Frage, daß die älteren Bürger, denen durch das öffentliche Angebot die körperliche Betätigung in einem Bad ermöglicht wird, eine Erweiterung ihrer Entfaltungsmöglichkeiten erfahren. Darüber hinaus enthält aber das Ziel den Auftrag an die Planung, die Bedürfnisbefriedigungsmöglichkeiten so zu gestalten, daß im Durchschnitt jeder Bürger in den Genuß des öffentlichen Angebots und damit zu einer Befriedigung seines Bedürfnisses gelangt.

Demnach beinhaltet ein Versorgungsziel zwei Aspekte, zum einen den Angebotsteil, der die Versorgung mit einem öffentlichen Angebot betrifft und zum anderen den Nachfrageteil, der die Verteilung des Nutzens auf regionalisierte Bevölkerungsgruppen zum Gegenstand hat. Der Nachfrageteil stellt dann nichts anderes dar, als eine soziale und räumliche Konkretisierung des gesellschaftspolitischen Ziels der Chancengleichheit. Indem die Versorgungsziele der Fachplanungen also Versorgungs- und Verteilungsziele umfassen, konkretisieren sie die gesellschaftspolitischen Oberziele Freiheit und Gerechtigkeit für die von der Planung als relevant entschiedenen Bedürfnisse des Individuums.

## 2) Das Gleichwertigkeitsziel der Raumplanung

Die Lebensverhältnisse, deren Gestaltung Aufgabe der Versorgungsziele der Fachplanungen ist, sollen gleichwertig sein. Dieses Ziel ist im Art. 72 GG verankert. Es findet sich als Grundsatz der Raumordnung im ROG, im Landesplanungsgesetz und in den Programmen des Bundes und der Länder.



Wie wir bereits gesehen haben, enthalten die Versorgungsziele der Fachplanungen auch die Konkretisierung des Gerechtigkeitsziels in Form von Verteilungszielen. Es ist deshalb die Frage berechtigt, wieso die Raumordnung noch einmal explizit an das Gerechtigkeitsziel gebunden wird.

Die Frage läßt sich allein aus der Koordinations- und Initiativfunktion der Raumplanung beantworten. Es ist interessant, daß es im GG auch dort kodifiziert ist, wo es um die Koordination der gesetzgeberischen Zuständigkeiten des Bundes und der Länder geht. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse herzustellen, ist daher als ein Ziel der Koordination zu interpretieren, die zwischen den verschiedenen Fachplanungen notwendig ist. Es bezieht sich im Gegensatz zu den fachlichen Verteilungszielen auf die Gesamtsituation einer Region oder einer Bevölkerungsgruppe in einer Region.

Um dies zu verdeutlichen, wollen wir die Wirksamkeit des Gleichwertigkeitsziels in drei Koordinations-situationen betrachten:

1. Zunächst unterstellen wir den Fall der Koordination der Fachplanungen auf einer Ebene, also im Land oder in einer Gemeinde. Die Koordination hat so zu erfolgen, daß die Gesamtsituation der Lebensverhältnisse in allen Teilräumen des Planungsgebietes und für alle Bevölkerungsgruppen als gleichwertig angesehen werden kann. Das kann dazu führen, daß im Interesse dieser Gesamtsicht bewußte Verteilungsungleichheiten innerhalb einer Fachplanung von der Raumplanung initiiert werden. So ist es z.B. denkbar, daß in einzelnen Teilräumen für bestimmte Bevölkerungsgruppen mehr investiert wird, als es im

Landesdurchschnitt der Fall ist, um in diesen Regionen das Arbeitskräfteangebot auf dem regionalen Arbeitsmarkt qualifizierter zu gestalten. Dahinter könnte die Vorstellung stehen, u.a. durch diese Maßnahme das wirtschaftliche Niveau der Region zu stützen.

2. Sodann unterstellen wir den Fall einer notwendigen Koordination von Fachplanungen auf verschiedenen Planungsebenen, beispielsweise der Fachplanung des Landes mit denen der Gemeinden. In diesem Fall stehen den konzipierten Verteilungszielen des Landes diejenigen der Gemeinden gegenüber. Zur Wahrnehmung des Gleichwertigkeitszieles bei der Koordination muß die Raumplanung auf zweierlei achten. Erstens hat sie die Aufgabe, die Landesziele darauf zu überprüfen, ob sie die Gesamtsituation der Lebensverhältnisse in den Regionen, für die sie gelten sollen, angemessen berücksichtigen. Gegebenenfalls muß sie hier eine Planrevision initiieren. Zweitens muß sie prüfen, ob die Gemeindefachziele zu Lebensverhältnissen in der Region führen, die einem Vergleich mit denjenigen in anderen Teilräumen standhalten. Gegebenenfalls muß sie hier auf eine Anpassung an die Fachplanungsziele der Landesplanung dringen.
3. Letztlich unterstellen wir einen Fall, in dem es in verschiedenen Gemeinden eine Fachplanung für eine bestimmte Versorgungsaufgabe gibt, eine Landesfachplanung allerdings fehlt. Die Gleichwertigkeitszielsetzung verlangt nun von der Raumplanung zu prüfen, ob sich durch diesen Tatbestand die Gesamtsituation der Lebensverhältnisse im interregionalen Vergleich beträchtlich auseinanderentwickelt. Ist sie zu diesem Schluß gekommen, sollte sie entweder bei allen Gemeinden eine ent-

sprechende Fachplanung anregen oder eine Landesfachplanung initiieren.

Diese drei Fälle zeigen uns, daß der Gleichwertigkeitszielsetzung lediglich eine funktionale Bedeutung für die Ausübung der Koordinations- und Initiativfunktion der Raumplanung zukommt. Keineswegs ist sie als Auftrag zu verstehen, in allen Räumen nun für alle Bevölkerungsgruppen die deckungsgleichen Lebensverhältnisse zu schaffen.

Im Gegenteil kann man sagen, daß gerade die überfachliche Betrachtung der Gesamtsituation der Lebensverhältnisse zu einer Differenzierung der Raumstruktur beiträgt.

Bereits unter dem Verteilungsaspekt der Versorgungsziele konnten wir feststellen, daß die Berücksichtigung der sozialen und räumlichen Unterschiede in der Bedürfnisstruktur der Individuen zu einem differenzierten Angebot in den Teilregionen führen muß. Das Gleichwertigkeitsziel der Raumordnung verstärkt noch diese Tendenz, so daß wir feststellen können, daß die zweifache Berücksichtigung des Gerechtigkeitsziels in Fach- und Raumplanung eher zu einer Differenzierung denn zu einer Univormierung des öffentlichen Angebots als Bestandteil der Raumstruktur beiträgt.

### C. Die Verteilungswirkungen der sozialen Infrastruktur

In diesem Abschnitt werden wir

- eine Klassifikation der Verteilungswirkungen von Infrastrukturinvestitionen vornehmen,
- am Beispiel der weiterführenden Schulen die empirischen Ergebnisse der Benutzungserhebungen darlegen sowie
- die Analysen der diese Ergebnisse beeinflussenden Determinanten vorstellen.

Aus folgenden Gründen halten wir diese Informationen für wichtig: Zunächst einmal erlaubt es die Klassifikation der Wirkungen von Infrastrukturinvestitionen, ihre Relevanz für die Raumplanung zu beurteilen. Darüber hinaus geben sie Aufschluß darüber, in welchem Ausmaß Versorgungsziele tatsächlich erfüllt worden sind. Ein direkter Schluß von der eingesetzten Infrastruktur auf die realisierte Versorgung ist nämlich unzulässig, vielmehr sind immer dann, wenn die Inanspruchnahme der Infrastrukturangebote freiwillig ist, Informationen über die Wirksamkeit der Maßnahmen erforderlich. Voraussetzungen für solche Prognosen sind Theorien, die aus Erfahrungen über das Benutzerverhalten gewonnen worden sind.

#### 1) Klassifikation der Verteilungswirkungen

In Anlehnung an die von SIEBERT eingeführte Einteilung von Verteilungswirkungen der Infrastrukturinvestitionen nach denjenigen in den Phasen der Lei-

stungserstellung, der Leistungsabgabe und der Reaktion auf die Leistungsabgabe<sup>1</sup> wird heute in der Finanzwissenschaft<sup>2</sup> im Zusammenhang mit der Mittelaufbringung die Finanzierungsphase und im Zusammenhang mit der Mittelverausgabung die Leistungserstellungs- und die Leistungsabgabephase unterschieden. Dabei nennt man die Verteilungswirkungen in der Finanzierungsphase Finanzierungseffekte, in der Leistungserstellungsphase Einkommenseffekte und in der Leistungsabgabephase Nutzungseffekte<sup>3</sup>.

Finanzierungseffekte entstehen durch die je nach Art der Finanzierung bei unterschiedlichen Gruppen unterschiedlich auftretenden Entzugseffekte. Durch sie verändern sich die Lebensverhältnisse. Sie können somit als Nebeneffekte für die Raumplanung durchaus interessant sein.

Dem Staat stehen als Möglichkeiten der Infrastrukturfinanzierung die Entgelt-, Steuer- oder Anleihefinanzierung zur Verfügung<sup>4</sup>. Bei der Anleihefinanzierung

---

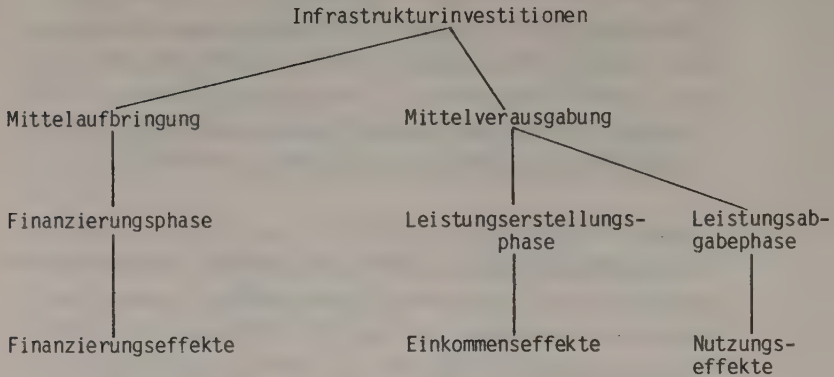
1 Vgl. H. Siebert, Zur Frage der Distributionswirkungen öffentlicher Infrastrukturinvestitionen, a.a.O., S. 34.

2 Vgl. u.a. K.-D. Henke, Öffentliche Ausgaben und Verteilungswirkungen, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 20. Jg. (1975), S. 177 ff. H. Hanusch, Personale Verteilung öffentlicher Leistungen. Eine analytische und empirische Studie, Göttingen 1975. B. Molitor, Öffentliche Leistungen in verteilungspolitischer Sicht, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 93. Jg., Heft 2 (1973), S. 147 ff. W. Hake, Umverteilungseffekte des Budgets, Göttingen 1972; v.K. Nießen, Der Einfluß von nichtgeldlichen Staatsleistungen auf die Einkommensverteilung, Diss. Köln 1965.

3 Vgl. A. Tschirner, Die Nutzung haushaltsnaher Infrastruktur. Ein Beitrag zur Konsumforschung im Bereich kollektiver Güter, Diss. Köln 1975.

4 Vgl. u.a. E. Dammroff, Finanzierung der Infrastruktur, Zürich 1970, oder H. Zimmermann, Alternativen der Finanzierung von Infrastrukturvorhaben, in: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, a.a.O., S. 196 ff.

Abbildung 1: Klassifikation der Verteilungswirkungen von Infrastrukturinvestitionen



Quelle: A. Tschirner, Die Nutzung haushaltsnaher Infrastruktur, a.a.O., S. 26.

stehen zwei Verteilungswirkungen in der Diskussion. Erstens wird darauf hingewiesen, daß sie es ermöglicht, die Zahlungen des Staates auf einen längeren Zeitraum, der mit dem Nutzungszeitraum identisch sein kann, zu verteilen. Die sich hier anschließende Frage, ob auf diese Weise zugleich eine Verschiebung der Finanzierungslasten auch auf die Generationen ermöglicht werden kann, die aufgrund der langen Lebensdauer von Infrastrukturanlagen ebenfalls Nutzungen realisieren, wird in der Literatur wegen eines unterschiedlichen "Last"-Verständnisses nicht einhellig beantwortet<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Vgl. die zusammenfassende Darstellung der verschiedenen Ansätze bei O. Gandenberger, Ist es möglich, durch die Aufnahme von öffentlichem Kredit die Last einer öffentlichen Ausgabe in die Zukunft zu verschieben?, in: Jahrbuch der Sozialwissenschaft, Bd. 21, Göttingen 1970, S. 87 - 98.



Zweitens weist HANKEL auf die Vermögensbildungseffekte der Anleihefinanzierung hin. Wenn der Staat parallel hierzu auf eine Erhöhung der Steuerlast quote verzichtet, führt das zu einer Beibehaltung oder gar Zunahme der Sparfähigkeit der privaten Haushalte, welche zu einer Beteiligung an der Vermögensbildung der öffentlichen Hand genutzt werden kann<sup>1</sup>. HANSMEYER ist der Auffassung, daß es durch eine "solide" Finanzpolitik, die den Kredit aller staatlichen Ebenen stärkt, möglich sein sollte, auch "breitere Schichten" zur Vermögensbildung in Staatsanleihen zu interessieren<sup>2</sup>.

Die Verteilungswirkungen der Steuerfinanzierung liegen neben der - der Leistungsfähigkeit entsprechenden - unmittelbaren Steuerlast in den schlecht kontrollierbaren Entzugswirkungen der Steuerüberwälzung. Infolge der Überwälzungsvorgänge kann die Belastung auf Gruppen verschoben werden, die nicht die gewünschten Adressaten sind. Die Distributionswirkungen sind bei verschiedenen Steuertechniken und Bemessungsgrundlagen unterschiedlich. Letztlich gibt es darüber keine generelle Aussage, weil die Überwälzungschance von der ökonomischen Marktmacht mit ihren verschiedenen Bestimmungsgründen abhängt<sup>3</sup>.

Die Verteilungswirkungen der Entgeltfinanzierung beziehen sich bei Kostendeckung auf den gleichen Per-

---

1 Vgl. W. Hankel, Probleme der Finanzierung von langfristigen staatlichen Infrastrukturprogrammen, in: Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 58, Berlin 1971, S. 438.

2 Vgl. K.-H. Hansmeyer, Der öffentliche Kredit, Grundzüge der Schuldenpolitik, 2. Aufl., Frankfurt 1970, S. 110.

3 Vgl. zur Steuerüberwälzung z.B. H.G. Recktenwald, Tax Incidence and Income Redistribution, An introduction, Detroit 1971.

sonenkreis, der auch den Nutzen der Einrichtungen erhält. Allerdings stehen gerade bei Einrichtungen der sozialen Infrastruktur soziale Gesichtspunkte einer Kostendeckung entgegen. Die Entgeltfinanzierung ist hier zumeist nur eine Teilfinanzierung.

Der Einkommenseffekt, der in der Phase der Leistungserstellung entsteht, unterscheidet sich "weder theoretisch noch praktisch grundsätzlich von demjenigen anderer Realausgaben"<sup>1</sup>. Die öffentliche Hand konkurriert genauso wie der private Investor um die Produktionsfaktoren, deren Entlohnung er damit beeinflusst.

Die konkreten Wirkungen auf die funktionale, personale, sektorale und regionale Einkommensverteilung hängen dabei ganz von der Art der geplanten Investition ab. Eine solche mit hohen Sachausgaben hat ganz andere als eine mit hohen Personalausgaben. Dabei unterscheidet sich sicher eine mit hohen baulichen Ausgaben von einer mit hohen Betriebsmittelausgaben und eine mit hohen Personalausgaben für akademische Berufe (Beispiel: Volkshochschule) von einer solchen mit hohen Personenausgaben für technische oder handwerkliche Berufe (Beispiel: Freibäder). Für die Raumplanung ist es auch nicht ohne Bedeutung, ob die Produktionsfaktoren importiert werden müssen oder ob regionale Ressourcen genutzt werden können. Darüber hinaus interessiert bei der Verwendung des in der ersten Runde geschaffenen Einkommens, ob und wieviel in der region verausgabt wird und wie hoch die Importquote ist. SIEBERT stellt folgende allgemeine Wirkungsrichtungen fest: "In der Phase der Leistungserstellung hängen die Distributionseffekte entschieden davon ab, ob die Erstellung der Infrastruktur die Nachfrage nach

---

<sup>1</sup> Vgl. R.L. Frey, Infrastruktur. Grundlagen der Planung, öffentlicher Investitionen, Tübingen 1972, S. 47.

einzelnen Produktionsfaktoren besonders intensiviert und ob der durch die Nachfrage begünstigte Faktor relativ leicht substituiert werden kann"<sup>1</sup>.

Als Methoden zur Erfassung der Verteilungseffekte stehen die Multiplikator- und die Input-Output-Analyse zur Verfügung. Mithilfe des Multiplikators können die regionalen Effekte im interregionalen Multiplikatormodell, das aus dem internationalen abgeleitet wurde, erfaßt werden<sup>2</sup>. Differenziertere Aussagen erlaubt die regionale und multiregionale Input-Output-Analyse. Je nach Verfügbarkeit der Daten ist in ihr eine tiefe regionale, sektorale und funktionale, und - allerdings bei schmalerer Datenbasis - personale Gliederung möglich<sup>3</sup>.

Von größerer Bedeutung für die Fachplanung der sozialen Infrastruktur ist die Phase der Leistungsabgabe, denn die Nutzungseffekte in Form der direkten Inanspruchnahme der Einrichtungen stellen für die Bürger ein Endprodukt dar, das der Bedürfnisbefriedigung dient und konsumiert wird<sup>4</sup>. Daneben entstehen auch bei jenen Wirtschaftssubjekten positive wie auch negative indirekte Nutzen als externe Effekte der Benutzung, die die Einrichtungen nicht direkt in Anspruch nehmen.

---

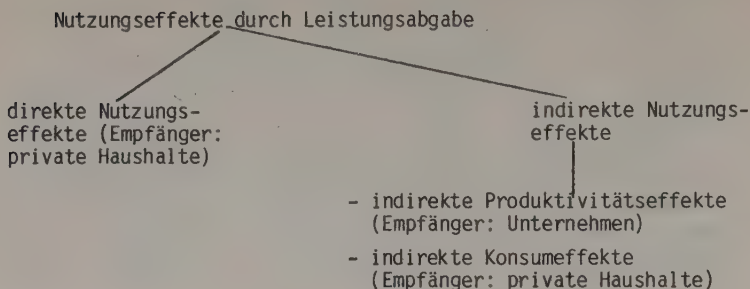
1 H. Siebert, Zur Frage der Distributionswirkungen öffentlicher Infrastrukturinvestitionen, a.a.O., S.62.

2 Vgl. die Darstellung und Ableitung des interregionalen Multiplikators bei P.G. Jansen, Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Regionalpolitik, a.a.O., S. 49 ff.

3 Vgl. die zusammenfassende Darstellung bei H.-J. Ewers, F. Wilke, Industrielle Aktivitäten und regionale Förderungspolitik. Zum Problem eines regionalen Industriewirkungskatalogs, in: Raumordnung, Industrieansiedlung und Verkehr, a.a.O., S. 102 ff. sowie die von ihnen ausgewertete Literatur.

4 Scherhorn definiert Konsum als Verzehr von Verbrauchsgütern, Inanspruchnahme von Dienstleistungen sowie Be- und Abnutzung von Gebrauchsgütern, soweit es zur Bedürfnisbefriedigung dient. Demnach ist die Inanspruchnahme einer Infrastruktureinrichtung als ein wirtschaftliches Gut zu bezeichnen. Vgl. G. Scherhorn, Soziologie des Konsums, in: R. König (Hrsg.), Handbuch der empirischen Sozialforschung, Bd. 2, Stuttgart 1969, S. 834.

Abbildung 2: Die Nutzungseffekte in der Phase der Leistungsabgabe von Infrastrukturinvestitionen



Die indirekten Nutzungseffekte entstehen bei Unternehmen und Haushalten infolge der sozialen Interdependenzen zwischen Benutzern und Nichtbenutzern. Sie sind zwar nicht Gegenstand der jeweiligen Fachplanung, insofern sie sich jedoch - wie die folgenden Beispiele zeigen - mittelbar auf die Lebensverhältnisse auch der Nichtbenutzer infrastruktureller Einrichtungen auswirken, stellen sie für die Raumordnungspolitik Nebeneffekte dar, die nicht völlig unberücksichtigt bleiben sollten.

#### 1. indirekte Nutzungseffekte der Haushalte

- positiv: Durch die Teilnahme an einer öffentlichen Impfkation realisieren nicht nur die Geimpften einen höheren Krankheitsschutz, sondern es verringert sich gleichzeitig das Krankheitsrisiko für die Nichtgeimpften<sup>1</sup>.
- negativ: Der gesellschaftliche Wert hochqualifizierter Arbeitskräfte, z.B. gemessen an ihrem Lohnsatz, sinkt, wenn ihre Anzahl infolge einer attraktiveren Gestaltung des Schulangebots steigt.

<sup>1</sup> Vgl. W. Bödecker, Allokations- und Distributionsprobleme bei Kollektivgütern, Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen Forschung, Bd. 57, Meisenheim a.G. 1972, S. 105.

## 2. indirekte Nutzungseffekte der Unternehmen

- positiv: Indem der Staat die Ausbildung an berufsbildenden Schulen verbessert, können in den Unternehmen interne Ausbildungsmaßnahmen eingespart werden,
- negativ: Ein nahezu ubiquitäres Angebot an Leistungen der sozialen Infrastruktur kann - bei ansonsten gleichbleibenden Lebensverhältnissen - den Wunsch nach mehr Freizeit wecken. Infolge des verringerten Arbeitsangebotes steigt der Lohnsatz.

Die positiven externen Effekte bei den Unternehmen haben für die regionale Wirtschaftsplanung als Bestandteil der Raumplanung Bedeutung erlangt. Es wird die Hypothese vertreten, daß ein gutes Angebot an sozialer Infrastruktur die Attraktivität einer Region insbesondere für hochqualifizierte Arbeitnehmer erhöhe. Deren Wanderungswünsche, so wird weiter angenommen, stellen eine wichtige Determinante in den Standortentscheidungen der Unternehmungsplanungen dar<sup>1</sup>. Danach wäre ein - aus Sicht der Fachplanung - Überangebot an besonderen Einrichtungen der sozialen Infrastruktur aus einem überfachlichen Interesse der Raumplanung heraus vertretbar.

Die direkten Nutzungseffekte der sozialen Infrastruktur in der Phase ihrer Leistungsabgabe sind unmittelbar für die Fachplanung relevant, zeigen sie doch die soziale und regionale Verteilung der erfolgten Befriedigung von Bedürfnissen und stellen insofern Indikatoren für die Erreichung von Versorgungszielen

---

<sup>1</sup> Vgl. D. Fürst, K. Zimmermann, Standortwahl industrieller Unternehmen, Schriften der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, Bd. 1, Bonn 1973, S. 69 ff.

dar. Direkte Nutzungseffekte fallen, im Gegensatz zu den indirekten, ausschließlich bei privaten Haushalten an. Durch ihren Konsum findet ein in der Regel nicht kostendeckender oder kostenloser<sup>1</sup> Transfer von wirtschaftlichen Gütern vom öffentlichen auf den privaten Bereich statt.

Die Freiwilligkeit der Inanspruchnahme der Einrichtungen der sozialen Infrastruktur bewirkt, daß die intra- wie auch die interpersonelle Verteilung der Infrastrukturnutzung von einer Vielzahl von Selektionsmechanismen gesteuert wird. Diese betreffen unter dem Nachfrageaspekt die selektive Wahrnehmungen oder die sozial bestimmten Verhaltensweisen der potentiellen Benutzer, oder sind unter dem Angebotsaspekt aber auch in der Infrastruktur selbst angesiedelt<sup>2</sup>.

Die Zielplanung als Bestandteil einer Fachplanung ist auf die konkrete Kenntnis dieser Selektionsmechanismen angewiesen. Sie sind für eine realistische Zielplanung, Beurteilung von Versorgungslagen und möglicher Instrumente zu ihrer Veränderung von Bedeutung. Im folgenden soll am Beispiel des Angebots an weiterführenden Schulen skizziert werden, welche Nutzungsverteilungen sich ermitteln lassen und welche infrastrukturellen Nutzungsdeterminanten hierfür vermutet und getestet worden sind.

---

1 Jürgensen spricht in diesem Zusammenhang von "Anerkennungsgebühren" der Benutzung. Vgl. H. Jürgensen, Bemerkungen zu Wachstums- und Verteilungseffekten privater und öffentlicher Investitionen, in: E. Schneider (Hrsg.), Wirtschaftskreislauf und Wirtschaftswachstum, Tübingen 1966, S. 96.

2 Vgl. A. Tschirner, Die Nutzung haushaltsnaher Infrastruktur, a.a.O., S. 38.



2) Beispiel: Direkte Nutzungseffekte weiterführender allgemeinbildender Schulen und ihre Erklärungsansätze

Dazu betrachten wir zunächst das Angebot an weiterführenden Schulen unter quantitativen und qualitativen Aspekten, und anschließend die Nachfragesituation, wobei wir von der Vorstellung ausgehen, daß das Versorgungsziel eine Gleichverteilung der Inanspruchnahme anstrebt. Abschließend können wir uns dann auf die Abweichungen von der Gleichverteilung konzentrieren. Sie wollen wir vorstellen und nach ihren Gründen fragen.

a) Merkmale des Angebots an weiterführenden allgemeinbildenden Schulen

Die Quantität des Angebots bestimmt sich aus der Sicht des Nachfragers, bei dem nach dem Versorgungsziel Nutzungseffekte eintreten sollen, durch die Erreichbarkeit ansprechender Einrichtungen. Sie werden gemessen in der Mühe, die ein potentieller Nachfrager aufwenden muß, um eine Infrastruktureinrichtung zu erreichen. SIEBERT bezeichnet sie als Raumüberwindungskosten<sup>1</sup>. GEIPEL spricht vom Transportwiderstand<sup>2</sup>. Die Mühe wird in zeitlichen, finanziellen und physischen Größen gemessen, wovon insbesondere die zeitlichen für die Benutzung weiterführender Schulen relevant sind.

---

1 Vgl. H. Siebert, Zur Frage der Distributionswirkungen öffentlicher Infrastrukturinvestitionen, a.a.O., S. 42.

2 Vgl. R. Geipel, Sozialräumliche Strukturen des Bildungswesens, Frankfurt u.a. 1965, S. 14.

Der Zeitaufwand zur Erreichung einer weiterführenden Schule ist abhängig von der Entfernung sowie den Möglichkeiten zu ihrer Überwindung. Die Tabelle 2 gibt uns am Beispiel des Gymnasiums einen Überblick über die Entfernungen, die im Jahre 1972 von seinen Benutzern zurückgelegt werden mußten.

Tabelle 2: Entfernungen zum nächstgelegenen Gymnasium

| Entfernung           | Anteil der Kinder*<br>(potentielle Benutzer) in % |
|----------------------|---------------------------------------------------|
| in gleicher Gemeinde | 50                                                |
| in anderer Gemeinde, |                                                   |
| davon: unter 10 km   | 22,3                                              |
| 10 - 20 km           | 23,5                                              |
| 20 km und mehr       | 4,2                                               |

\* Ohne Berufsschüler, Studierende an Fach-/Hochschulen und Kinder mit abgeschlossener Schulausbildung

Quelle: H. Steiger, Der Einfluß des Elternhauses auf die schulische und berufliche Ausbildung der Kinder, a.a.O., S. 465.

Für mehr als 90 % der Schüler beträgt der Schulweg max. 20 km, 50 % von ihnen können ein Gymnasium in der Heimatgegend aufsuchen; ein Ergebnis, das auf den ersten Blick unter Versorgungsaspekten durchaus befriedigend erscheint. Die beträchtlich divergierenden Gemeindegrößen machen jedoch eine differenzierte Betrachtung für die großen Städte erforderlich. PREISERT hat zu diesem Zweck einmal die Standorte der Gymnasien in Berlin, Hamburg und Bremen kartographiert und dabei festgestellt, daß keineswegs eine räumliche Gleichverteilung entsprechend der potentiellen Benutzerzahlen existiert. Vielmehr ergab sich eine bevorzugte Lage bestimmter Stadtteile. Ihr gemeinsames Kennzeichen ist, daß sie in aller Regel einen Arbeiteranteil

an ihrer Wohnbevölkerung aufweisen, der deutlich unter dem Durchschnitt der jeweiligen Städte lag<sup>1</sup>.

Wie zahlreiche Untersuchungen nachweisen, waren in der Vergangenheit, insbesondere im ländlichen Raum, die Möglichkeiten zur Überwindung der Entfernung schlecht<sup>2</sup>. Es ist jedoch davon auszugehen, daß sich die Erreichbarkeitsverhältnisse in der letzten Zeit durch landesplanerische Maßnahmen im Schulbusverkehr beträchtlich verbessert haben<sup>3</sup>.

Neben der Erreichbarkeit ist die Struktur- und die Qualität des Angebots für die Reaktionen der Nachfrager bedeutsam. Es soll hier jedoch nur ein kurzer Überblick über das in den Bundesländern noch immer im Grundaufbau dreigliedrige Schulsystem gegeben werden. Auf die abweichenden Schulversuche und die weitergehende Reformdiskussion wird nicht eingegangen. Die Abbildung 2 skizziert diesen Aufbau.

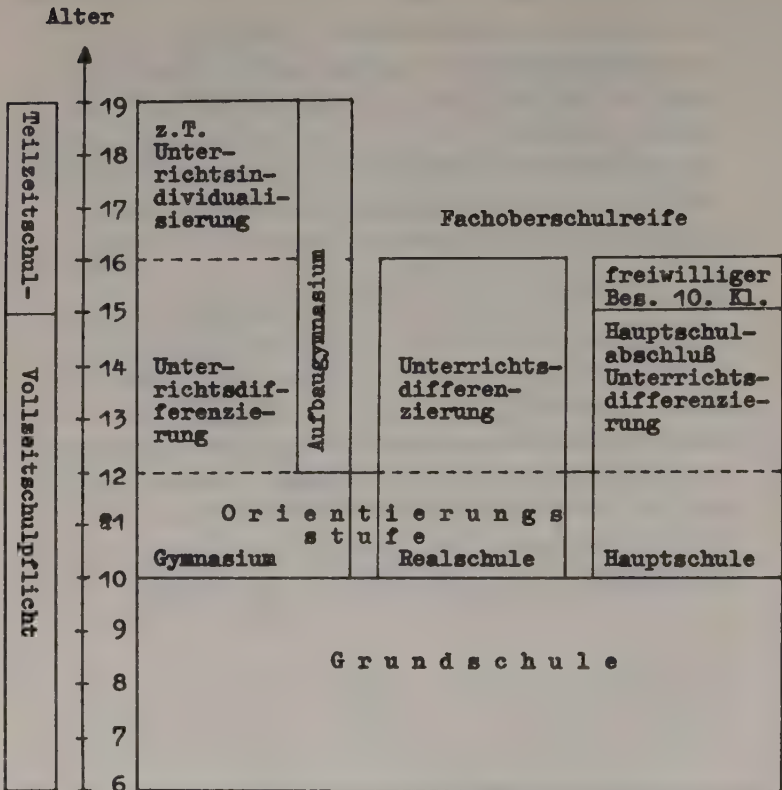
---

1 Vgl. H. Preisert, Soziale Lage und Bildungschancen in Deutschland, Studien zur Soziologie, Bd. 7, hrsg. v. R. Dahrendorf, München 1967 ff., S. 70 ff.

2 W. Heidtmann, E. North, W. Schelkes, Grundlagen für eine regionale Verkehrsplanung, Forschungsbericht des Landes NW, hrsg. v. L. Brandt, Köln-Opladen 1968, S. 22. R. Geipel, Sozialräumliche Strukturen des Bildungswesens, a.a.O., S. 16.

3 Vgl. z.B. für Niedersachsen: Landesentwicklungsprogramm Niedersachsen 1985, hrsg. v. der Staatskanzlei des Landes Niedersachsen, Hannover 1973, S. 261.

Abbildung 3: Aufbau des dreigliedrigen Schulwesens



Quelle: Zusammengestellt aus: Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Nordrhein-Westfalen-Programm 1975, Düsseldorf 1970, S. 49, S. 52 sowie OECD, Bildungswesen mangelhaft, BRD-Bildungspolitik im OECD-Länderrahmen, Paris 1972, deutsch hrsg. v. K. Hüfner, Frankfurt a.M. u.a. 1973.

Alle schulpflichtigen Kinder besuchen gemeinsam die Grundschnle. Zusätzlich zum gemeinsamen Unterricht werden Förderstunden für schwache Schüler angeboten.

Nach dem Besuch der Grundschule entscheiden sich die Eltern eines Kindes für eine weiterführende Schule. In der Orientierungsstufe, die sich über 2 Jahre erstreckt, soll die Eignung eines Kindes für die gewählte Schulform geprüft werden. Um einen Wechsel der Schulform innerhalb dieser Jahre zu ermöglichen, sollte der Lehrplan in dieser Zeit für alle Schulformen gleich sein.

Wählen die Eltern die Hauptschule, kann das Kind innerhalb der schulpflichtigen Zeit den Hauptschulabschluß erreichen. Für begabte Kinder besteht die Möglichkeit, anschließend die zehnte Klasse zu besuchen und dadurch die Fachoberschulreife zu erlangen. Sie haben damit den gleichen Abschluß erreicht, wie jene Kinder, deren Eltern nach der Grundschule die Realschule als weiterführende Schule gewählt hätten.

Das Gymnasium führt über verschiedene Schultypen mit zum Teil als Kollegstufe ausgebauter Oberstufe zur allgemeinen oder fachlichen Hochschulreife. Für besonders begabte Haupt- und Realschulabsolventen mit Fachoberschulreife besteht die Chance in den Aufbaugymnasien, die nur die gymnasiale Oberstufe enthalten, auch ein Abitur zu erlangen.

b) Das Verhalten der Nachfrager und seine Bestimmungsgründe

Ausgehend von der Vorstellung einer Gleichverteilung der Begabungen über alle sozialen Schichten in allen Teilräumen ist festzustellen, daß in der Bundesrepublik sowohl ein räumliches als auch ein soziales Gefälle hinsichtlich der Inanspruchnahme von weiter

als zum Hauptschulabschluß führenden Schulangeboten existiert. Dabei kommt es in den Teilräumen, die ohnehin schon mit unterdurchschnittlich wenigen Angeboten versorgt sind, zu einer Überlagerung der beiden Effekte.

#### b<sub>1</sub>) Das räumliche Bildungsgefälle

Zur Ermittlung des räumlichen Gefälles der Bildungsbeteiligung ist die Art der Regionsabgrenzung von großer Bedeutung. Die Aussagefähigkeit der regionalen Benutzungsstatistiken ist umso größer, je größer die Streuung um die Mittelwerte der durchschnittlichen Bildungsbeteiligung ist. Der Vergleich der Besucherquoten von Haupt-, Real- und Oberschulen auf der Ebene der Bundesländer ist daher wenig aussagekräftig<sup>1</sup>. Die Werte in den Bundesländern streuen nicht sehr stark. Lediglich die Stadtstaaten fallen durch eine höhere Bildungsbeteiligung aus dem durchschnittlichen Rahmen. PREISERT, der sich mit dem Problem der Bestimmung einer optimalen Regionsgröße zum Vergleich der regionalen Bildungsbeteiligung auseinandersetzt, schlägt daher vor, die Gemeinden als räumliche Bezugsbasis zu wählen<sup>2</sup>.

Die Tabelle 3 zeigt die Anteile der angestrebten Schulabschlüsse, differenziert nach Gemeindegrößenklassen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Bundesrepublik Deutschland, Gesellschaftliche Daten, 1973, 2. Aufl., Stuttgart 1974, S. 57.

<sup>2</sup> Vgl. H. Preisert, Soziale Lage und Bildungschancen in Deutschland, a.a.O., S. 24 ff., sowie H. Preisert, M. Wunberg, Die Bedeutung von "Regionen gleicher Bildungsbeteiligung" für die Bildungsforschung, in: Beiträge zur regionalen Bildungsplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 60, Hannover 1970, S. 19.



Tabelle 3: Angestrebter allgemeinbildender Schulabschluß in den Gemeindegrößenklassen im Jahre 1972

| Gemeindegrößen-<br>klasse des Wohn-<br>orts<br>mit ... bis un-<br>ter ... Einwohner | angestrebter allgemeinbildender<br>Schulabschluß in % |                 |                                   |                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|-----------------|-----------------------------------|---------------------------------|
|                                                                                     | Haupt-<br>schule                                      | Real-<br>schule | Fachhoch-/<br>Hochschul-<br>reife | weiß noch<br>nicht<br>ohne Ang. |
| unter                                                                               |                                                       |                 |                                   |                                 |
| 2.000 - 5.000                                                                       | 27,3                                                  | 24,3            | 12,8                              | 35,6                            |
| 5.000 - 10.000                                                                      | 25,1                                                  | 23,6            | 17,0                              | 34,3                            |
| 10.000 - 20.000                                                                     | 18,6                                                  | 24,5            | 24,9                              | 32,1                            |
| 20.000 - 50.000                                                                     | 22,6                                                  | 25,1            | 23,1                              | 29,2                            |
| 50.000 - 100.000                                                                    | 20,3                                                  | 23,9            | 26,4                              | 29,5                            |
| 100.000 - 200.000                                                                   | 19,7                                                  | 29,6            | 26,7                              | 24,0                            |
| 200.000 - 500.000                                                                   | 20,0                                                  | 20,3            | 30,1                              | 29,7                            |
| 500.000 und mehr                                                                    | 20,4                                                  | 21,6            | 32,0                              | 26,0                            |
|                                                                                     | 18,6                                                  | 22,5            | 34,4                              | 24,5                            |
| <b>insgesamt</b>                                                                    | <b>22,0</b>                                           | <b>23,9</b>     | <b>23,7</b>                       | <b>30,4</b>                     |

Quelle: H. Steiger, Der Einfluß des Elternhauses auf die schulische und berufliche Ausbildung der Kinder, a.a.O., S. 464.

Deutlich wird vor allem der Zusammenhang zwischen der eindeutig steigenden Neigung zur Hochschulreife in Abhängigkeit von der Größe der Wohngemeinde. Dagegen scheint der Realschulabschluß relativ unabhängig von der Gemeindegröße angestrebt zu werden.

Die Tabelle 3 macht allerdings nicht deutlich, welche innerörtlichen regionalen Beteiligungsdifferenzierungen existieren. Als in dieser Beziehung homogen sind nur die kleinen ländlichen Gemeinden zu bezeichnen<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Vgl. H. Preisert, M. Wunberg, Die Bedeutung von "Regionen gleicher Bildungsbeteiligung" für die Bildungsforschung, a.a.O., S. 21.

Mit wachsender Gemeindegröße stellt PREISERT auch für den innerörtlichen Vergleich zwischen den verschiedenen Stadtteilen ein beträchtliches Gefälle der Bildungsbeteiligung fest<sup>1</sup>.

## b<sub>2</sub>) Das soziale Bildungsgefälle

Die geringe Bildungsbeteiligung im ländlichen Raum und in bestimmten Teilen der Großstädte deutet darauf hin, daß hier Bevölkerungsteile wohnen, die der schulischen Ausbildung ihrer Kinder nur geringe Bedeutung beimessen oder der diesbezüglichen Förderung ihrer Kinder nur geringe Aufmerksamkeit schenken. In der Literatur finden sich Untersuchungen, die die These stützen helfen, daß die Auswahl der weiterführenden Schule in entscheidendem Maße von der sozialen Stellung der Eltern determiniert wird. Dabei lassen sich Korrelationen zwischen der Bildungsbeteiligung der Kinder und der Vorbildung, der Stellung im Beruf und der Einkommenssituation der Eltern feststellen.

Die Tabelle 4 gibt uns einen Überblick über die Beziehung, die zwischen der Vorbildung der Eltern und den wahrgenommenen Bildungschancen der Kinder besteht.

---

<sup>1</sup> Vgl. H. Preisert, Soziale Lage und Bildungschancen in Deutschland, a.a.O., S. 70 ff.

Tabelle 4: Der gegenwärtige Schulbesuch der 10- bis unter 15-jährigen Kinder im Verhältnis zum Schulabschluß des Familienvorstandes im Jahre 1972

| Allgemeinbilden-<br>der Schulabschluß<br>des Familienvor-<br>standes | Gegenwärtiger Schulbesuch in % |                 |                |
|----------------------------------------------------------------------|--------------------------------|-----------------|----------------|
|                                                                      | Grund-/<br>Haupt-<br>schule    | Real-<br>schule | Gymnasi-<br>um |
| Hauptschule                                                          | 74,9                           | 15,0            | 10,1           |
| Realschule                                                           | 41,6                           | 22,0            | 36,4           |
| Fachhoch-/Hoch-<br>schulreife                                        | 25,0                           | -               | 67,4           |
| insgesamt                                                            | 67,1                           | 15,2            | 17,7           |

Quelle: H. Steiger, Der Einfluß des Elternhauses auf die schulische und berufliche Ausbildung der Kinder, a.a.O., S. 465.

Die Korrelation der Schulabschlüsse von Eltern und ihren Kindern ist bei der Hauptschule und dem Gymnasium sehr eng.

In Tabelle 5 werden die Wünsche, die die Eltern in bezug auf den Schulabschluß ihrer Kinder haben, betrachtet.

Während vor allem die Eltern mit Hochschulreife aber auch jene mit Realschulabschluß sich überwiegend dafür entscheiden, daß ihre Kinder das Gymnasium besuchen, streben die Familienvorstände mit Hauptschulabschluß ihn in der Mehrzahl auch für ihre Kinder an.

Tabelle 5: Angestrebter Schulabschluß für die Kinder in Abhängigkeit vom Schulabschluß des Familienvorstandes im Jahre 1972

| Schulabschluß<br>des Familien-<br>vorstandes | Angestrebter allgemeinbildender<br>Schulabschluß ohne Berufsschüler,<br>Studierende an Fachhoch-/Hochschu-<br>len und Kinder mit abgeschlossener<br>Schulausbildung |                  |                 |                                   |               |
|----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------|-----------------------------------|---------------|
|                                              |                                                                                                                                                                     | Haupt-<br>schule | Real-<br>schule | Fachhoch-/<br>Hochschul-<br>reife | weiß<br>nicht |
|                                              |                                                                                                                                                                     | %                | %               | %                                 | %             |
| Hauptschule<br>ohne Angaben                  | 100                                                                                                                                                                 | 27,5             | 25,4            | 14,5                              | 32,5          |
| Realschule                                   | 100                                                                                                                                                                 | 5,3              | 26,2            | 42,5                              | 26,1          |
| Fachhoch-/<br>Hochschul-<br>reife (Abitur)   | 100                                                                                                                                                                 | 1,6              | 9,2             | 70,3                              | 19,0          |
| insgesamt                                    | 100                                                                                                                                                                 | 22,0             | 23,9            | 22,7                              | 30,4          |

Quelle: H. Steiger, Der Einfluß des Elternhauses auf die schulische und berufliche Ausbildung der Kinder, a.a.O., S. 463.

Zweifellos hängt in einer arbeitsteiligen Gesellschaft die berufliche Stellung in entscheidendem Umfang von der schulischen und der darauf aufbauenden beruflichen Bildung ab. Die Vermutung lag daher nahe, daß die soeben vorgestellte Abhängigkeit der Bildungsbeteiligung eine Entsprechung in der Korrelation zwischen Bildungsbeteiligung der Kinder und Stellung der Eltern im Berufsleben finden müßte. Die Tabelle 6 gibt über diesem Zusammenhang eine zusammengefaßte Übersicht.

Tabelle 6: 10- bis unter 15-jährige Kinder nach gegenwärtigem Schulbesuch und Kinder nach angestrebtem Schulabschluß in Verbindung mit dem Beruf des Familienvorstandes (1972)

| Stellung im Beruf des Familienvorstandes                                                                                                                                                                            | Gegenwärtiger Schulbesuch |             |            |              | angestrebter Schulbesuch <sup>+</sup> |                           |                               |  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|-------------|------------|--------------|---------------------------------------|---------------------------|-------------------------------|--|
|                                                                                                                                                                                                                     | Grund-/Haupt-schule       | Real-schule | Gymna-sium | Haupt-schule | Real-schule                           | Fachhoch-/Hochschul-reife | weiß noch nicht / ohne Angabe |  |
| Nichterwerbstätige Selbstständige außerhalb der Landwirtschaft<br>Beamte/Richter<br>Angestellte<br>Gelernte u. Facharbeiter<br>übrige Arbeiter<br>Selbstständige Landwirte und alle mithelfenden Familienangehörige | 80,6 %                    | -           | -          | 31,6 %       | 20,2 %                                | 19,6 %                    | 28,7 %                        |  |
|                                                                                                                                                                                                                     | 46,1 %                    | 20,2 %      | 33,7 %     | 12,5 %       | 25,3 %                                | 36,8 %                    | 25,3 %                        |  |
|                                                                                                                                                                                                                     | 44,4 %                    | 18,3 %      | 37,3 %     | 5,7 %        | 22,8 %                                | 45,6 %                    | 25,9 %                        |  |
|                                                                                                                                                                                                                     | 48,9 %                    | 17,5 %      | 33,7 %     | 7,5 %        | 25,1 %                                | 39,9 %                    | 27,5 %                        |  |
|                                                                                                                                                                                                                     | 76,4 %                    | 14,7 %      | 8,9 %      | 26,5 %       | 27,8 %                                | 12,1 %                    | 33,7 %                        |  |
|                                                                                                                                                                                                                     | 84,2 %                    | 11,7 %      | -          | 40,6 %       | 18,9 %                                | 7,0 %                     | 33,5 %                        |  |
| i n s a m m t                                                                                                                                                                                                       | 75,4 %                    | -           | -          | 33,2 %       | 22,2 %                                | 11,3 %                    | 33,3 %                        |  |
|                                                                                                                                                                                                                     | 67,1 %                    | 15,2 %      | 17,7 %     | 22,0 %       | 23,9 %                                | 23,7 %                    | 30,4 %                        |  |

<sup>\*)</sup> ohne Berufsschüler, Studierende an Fachhoch-/Hochschulen und Kinder mit abgeschlossener Schulausbildung

Quelle: Zusammengefaßt aus H. Steiger, Der Einfluß des Elternhauses auf die schulische und berufliche Ausbildung der Kinder, a.a.O., S. 464 und S. 466.

Die berufliche Stellung ist ein nicht immer eindeutiger, doch in der Tendenz zutreffender Indikator für die Einkommensverhältnisse. Eine ähnliche Beziehung dürfte zwischen den Einkommensverhältnissen der Eltern und den Schulabschlüssen der Kinder bestehen, worüber Tabelle 7 Auskunft gibt.

Die Tabellen 6 und 7 lassen insgesamt auf ein immer noch relativ großes Gefälle in der Wahrnehmung von Bildungschancen schließen. Arbeiter und unter ihnen wiederum insbesondere die ungelernten sowie die Landwirte bieten ihren Kindern offenkundig nicht in gleichem Umfang Anstöße zur Schulbildung wie Angestellte, Beamte und Selbständige. Sehr bedenklich erscheint die Tatsache, daß eine enge Korrelation zwischen der Höhe des Einkommens der Eltern und der Qualität des Schulabschlusses der Kinder existiert. Die Einkommensverteilung - so ließe sich folgern - reproduziert sich über die Bildungsverteilung selbst.

In der Literatur werden noch zwei Modifikationen des sozialen Gefälles diskutiert. Es handelt sich dabei um die unterschiedliche Bildungsbeteiligung der Geschlechter innerhalb der sozialen Schichten und die Abhängigkeit der Bildungsbeteiligung von der Konfessionszugehörigkeit. Ohne näher auf diesen Tatbestand einzugehen, gilt allgemein, daß in allen weiter als zum Hauptschulabschluß führenden Schulen die Mädchen gegenüber den Jungen unterdurchschnittlich repräsentiert sind<sup>1</sup>. Differenziert man die Bildungsbeteiligung der Geschlechter weiter nach den sozialen Schichten aus denen sie stammen, hat sich ergeben, daß die relative Bildungsabstinenz

---

<sup>1</sup> Vgl. Bundesrepublik Deutschland, Gesellschaftliche Daten 1973, S. 77



Tabelle 7: Kinder nach angestrebtem Schulabschluß und 10- bis unter 15-jährige Kinder nach gegenwärtigem Schulbesuch in Verbindung mit dem monatlichen Nettoeinkommen des Familienvorstandes (1972)

| monatliches Nettoeinkommen des Familienvorstandes                | Gegenwärtiger Schulbesuch |            |           | angestrebter Schulabschluß <sup>+</sup> |            |                          |                               |
|------------------------------------------------------------------|---------------------------|------------|-----------|-----------------------------------------|------------|--------------------------|-------------------------------|
|                                                                  | Grund-/Hauptschule        | Realschule | Gymnasium | Hauptschule                             | Realschule | Fachhoch-/Hochschulreife | weiß noch nicht / ohne Angabe |
| unter 600 DM                                                     | 84,6 %                    | -          | -         | 33,6 %                                  | 20,4 %     | 15,7 %                   | 30,3 %                        |
| 600 - 1000 DM                                                    | 79,3 %                    | 13,4 %     | 7,3 %     | 32,0 %                                  | 23,5 %     | 10,9 %                   | 33,5 %                        |
| 1000 - 1400 DM                                                   | 72,6 %                    | 16,3 %     | 11,1 %    | 23,9 %                                  | 27,0 %     | 15,8 %                   | 33,3 %                        |
| 1400 - 1800 DM                                                   | 59,6 %                    | 18,3 %     | 22,2 %    | 14,8 %                                  | 27,2 %     | 30,0 %                   | 27,9 %                        |
| 1800 DM und mehr                                                 | 37,2 %                    | 12,9 %     | 49,9 %    | 6,7 %                                   | 15,6 %     | 57,4 %                   | 20,3 %                        |
| selbständige Landwirte und alle mithelfenden Familienangehörigen |                           |            |           |                                         |            |                          |                               |
| ohne Angabe                                                      | 75,2 %                    | -          | -         | 32,6 %                                  | 21,9 %     | 12,5 %                   | 33,0 %                        |
| I n s s e s a m t                                                | 67,1 %                    | 15,2 %     | 17,7 %    | 22,0 %                                  | 23,9 %     | 23,7 %                   | 43,8 %                        |
|                                                                  |                           |            |           |                                         |            |                          | 30,4 %                        |

<sup>+</sup>) Ohne Berufsschüler, Studierende an Fachhoch-/Hochschulen und Kinder mit abgeschlossener Berufsausbildung

Quelle: Zusammengestellt aus H. Steiger, Der Einfluß des Elternhauses auf die schulische und berufliche Ausbildung der Kinder, a.a.O., S. 464 und S. 466.

der Arbeiter und Landwirte sich sehr stark zu Lasten der Mädchen auswirkt<sup>1</sup>. In städtischen Regionen kommt der Realschule hier eine Art Pufferfunktion zu, die dort begabte Mädchen aus allen Schichten relativ homogen aufnimmt<sup>2</sup>.

Hinsichtlich des Verhältnisses von Konfessionszugehörigkeit und Bildungsbeteiligung läßt sich allgemein eine geringe Neigung des katholischen Bevölkerungsteils zu qualifizierten Schulabschlüssen feststellen<sup>3</sup>. In den Verdichtungsräumen verliert sich der Bildungsabstand zwischen Katholischen und Evangelischen. Im ländlichen Raum ist die Bildungsbeteiligung umso geringer, je weniger die Bevölkerung konfessionell gemischt ist<sup>4</sup>.

Da die räumliche Verteilung der sozialen Schichten nicht als Gleichverteilung anzusehen ist, vielmehr eine Konzentration der Arbeiter in bestimmten Stadtvierteln und der Landwirte im ländlichen Raum vorliegt, kann vermutet werden, daß das räumliche Bildungsgefälle auch ein Ausdruck für das soziale ist. Wir wollen deshalb zunächst nach den Gründen für das soziale Gefälle fragen und dann die Bedeutung des Raumwiderstandes für die Verhaltensweisen in den sozialen Schichten herausstellen.

---

1 Vgl. H. Preisert, Soziale Lage und Bildungschancen in Deutschland, a.a.O., S. 104 f.

2 Vgl. R. Geipel, Die räumliche Differenzierung des Bildungsverhaltens, in: Bildungsplanung und Raumordnung, a.a.O., S. 21.

3 Vgl. R. Geipel, Sozialräumliche Strukturen des Bildungswesens, a.a.O., S. 137.

4 Vgl. H. Preisert, M. Wunberg, Die Benutzung von "Regionen gleicher Bildungsbeteiligung" für die Bildungsforschung, a.a.O., S. 23.

b<sub>3</sub>) Erklärungsgründe für die Bildungsabstinenz  
der Arbeiter und Landwirte

Es interessieren uns lediglich Aussagen über das durchschnittlich in den sozialen Schichten der Arbeiter und Landwirte beobachtete Bildungsverhalten. Daraus folgt, daß sie keinesfalls auf einen Einzelfall übertragen werden dürfen. Darüber hinaus dürfen sie nicht als für alle Zeiten stabile Einstellungen und Verhaltensweisen interpretiert werden. Fragt man noch nach den Gründen für die Bildungsabstinenz der Arbeiter, so erscheint die These, daß die Arbeiter die Bedeutung der Realschule und des Gymnasiums für die zukünftige Lebenslage ihrer Kinder nicht erkennen würden<sup>1</sup>, nicht haltbar. GRIMM, die sich mit dieser These auseinandergesetzt hat, kommt durch Befragung zu dem Ergebnis, daß die Arbeiter die weiterführenden Schulen: Realschule und Gymnasium "als zentrales Aufstiegsmedium erkennen"<sup>2</sup>. Diese Einsicht führte aber im allgemeinen nicht zu einem effektiven Bildungsengagement.

Als entscheidender Grund für die geringe Bildungsbeteiligung der Arbeiter wird in der Literatur im allgemeinen die soziale Distanz der Arbeiter zur Schule und zur Bildung im allgemeinen angesehen. In ihrem Gefolge erscheine es konsequent, daß in Arbeiterhaushalten die Bildungsplanung für die Kinder nur eine sehr geringe Rolle spielt. Infolgedessen ist das Wissen über die Ausbildungskosten, die Ausbildungsdauer und den Ausbildungszweck etc. nur unterdurchschnittlich gering in dieser sozialen Schicht.

---

1 Vgl. G. Nunner-Winkler, Chancengleichheit und individuelle Förderung, Stuttgart 1971, S. 11.

2 S. Grimm, Die Bildungsabstinenz der Arbeiter, München 1966, S. 28.

GRIMM definiert die soziale Distanz als den "gefühlsmäßigen Abstand, den Menschen aufgrund ihrer unterschiedlichen Ranglage zueinander haben"<sup>1</sup>. Sowohl in der Rangfolge des Einkommens, als auch in der des Prestiges, der Bildung und des Einflusses fühlen sich die Arbeiter in der Regel auf der untersten Stufe. In der Folge sind negative Einstellungen gegenüber dem Gymnasium aber auch der Realschule entstanden, die als Institutionen der anderen Schichten angesehen werden. Die Ausgestaltung der Lehrpläne und die Verwendung einer milieufremden Sprache führen zu einer persönlichen Unsicherheit, die die negativen Einstellungen verstärken<sup>2</sup>.

In ihrer Folge werden die Anforderungen der höheren Schule allzuhäufig überschätzt und die Intelligenz des eigenen Kindes unterschätzt, wodurch das intellektuelle Selbstbewußtsein der Arbeiterkinder von vornherein geschwächt wird<sup>3</sup>.

Ein weiteres kommt hinzu. Das "fremde Gymnasium"<sup>4</sup> birgt für die Arbeiterfamilien die Gefahr, daß sich die Kinder in Sprache, Interessen und Einstellungen von ihren Eltern entfremden<sup>5</sup>. Der Interessengegensatz zwischen der "Lebensqualität" der Eltern und der Kinder wird allzuhäufig zuungunsten der Kinder entschieden.

---

1 S. Grimm, Die Bildungsabstinenz der Arbeiter, a.a.O., S. 88.

2 Vgl. OECD, Bildungswesen mangelhaft, a.a.O., S. 77.

3 Vgl. R. Geipel, Sozialräumliche Strukturen des Bildungswesens, a.a.O., S. 52 f.

4 G. Nunne-Winkler, Chancengleichheit und individuelle Förderung, a.a.O., S. 12.

5 Vgl. H. Abels, Sozialisation und Chancengleichheit, differenzierte Erziehung am Modell der Schulsozialarbeit, Düsseldorf 1972, S. 51.

Die soziale Distanz der Arbeiterschicht zu den anderen sozialen Schichten der Gesellschaft und mit ihr auch zum Bildungsangebot ist nicht in allen Regionen gleich. Besondere Bedeutung für sie hat die regionale Wirtschaftsstruktur und der Einfluß der von ihr auf die regionale Sozialstruktur ausgeht<sup>1</sup>. So hat GEIPEL z.B. in der Region Vortaunus die höchste Bildungsdichte Hessens gemessen. Maßgeblich hierfür dürfte das durch innerbetriebliche Weiterbildung in den dort ansässigen Hoechst-Werken erreichte hohe Qualifikationsniveau der Facharbeiter und ihre räumliche Nähe zu den Akademikern sein, deren Verhaltensweisen als Vorbild empfunden werden<sup>2</sup>.

Auch wenn die soziale Distanz der Arbeiter zunächst einmal überwunden wurde, ist die Chance ihrer Kinder, zum Abitur zu gelangen, nicht genauso hoch wie der der Kinder aus anderen sozialen Schichten. Ihr Schulversagen wird allzurasch als nachträgliche Bestätigung des vorher überwundenen Vorurteils betrachtet und eine Zurücknahme in die Hauptschule der intensiven Förderung vorgezogen. So hat es sich gezeigt, daß die Arbeiter- und Bauernkinder, denen der Abschluß gelingt, diesen zumeist auch gut schaffen<sup>3</sup>.

Die Gründe, die für die Bildungsabstinenz der Landwirte vorgebracht werden, sind denen, die auf die Arbeiter zutrafen, sehr ähnlich. Auch bei ihnen wird insbesondere auf die soziale Distanz dieser Schicht zu den bildungsnäheren Sozialschichten hingewiesen<sup>4</sup>.

---

1 Vgl. H. Bauer, Räumliche Bestimmungsgründe der Situation im Bildungswesen als Grundlage regionaler Bildungsplanung. Eine Untersuchung über Ostwestfalen und Südwestniedersachsen, Mitteilungen aus dem Institut für Raumforschung, Heft 80, Bonn-Bad-Godesberg 1973, S. 12.

2 Vgl. R. Geipel, Bildungsplanung und Raumordnung, a.a.O., S. 21.

3 Vgl. R. Geipel, Sozialräumliche Strukturen des Bildungswesens, a.a.O., S. 42.

4 Vgl. H. Preisert, Soziale Lage und Bildungschancen in Deutschland, a.a.O., S. 145 ff.



Der Entfremdungseffekt, der auch bei den Arbeitern eine Rolle spielt, wirkt sich bei den Landwirten in einem besonderen Maße aus. Es herrscht bei ihnen die Meinung vor, daß die Kinder - vom Elternhaus entfremdet - nach der höheren Schulausbildung den Hof nicht mehr übernehmen wollen.

Dabei wird oft verkannt, daß der Hof zumindest nicht allen Kindern eine sichere Zukunft bieten kann, und die sich wandelnden Betriebsstrukturen eine bessere Ausbildung fordern<sup>1</sup>. Verschärfend kann dazu noch ein dörfliches Tabu, das ein Ausbrechen aus den kollektiven Lebensgewohnheiten verbietet, auf die Bildungsabstinenz wirken<sup>2</sup>.

Auch die soziale Distanz der Landwirte zu den bildungsnahen Schichten ist regional unterschiedlich. In verdichteten Räumen wirkt sich die räumliche Nähe zu anderen selbständigen Schichten mit höherer Affinität zur Bildung auch auf die Einstellungen der Landwirte positiv aus. Darüber hinaus verliert sie an Boden, je spezialisierter und "marktnäher" der landwirtschaftliche Betrieb und damit die beruflichen Anforderungen an den Landwirt sind<sup>3</sup>.

#### b<sub>4</sub>) Die Bedeutung des Raumwiderstandes für die Bildungsbeteiligung

Zwischen dem Verhalten von Nachfragergruppen und der räumlichen Verteilung des Angebotes an weiterführenden Schulen haben wir insofern eine Parallelität festgestellt, als in den Räumen, in denen die relativ

---

1 Vgl. H. Morgen, Strukturveränderungen im ländlichen Raum und in der Landwirtschaft in ihrer Bedeutung für die Planung im landwirtschaftlichen Bildungswesen, in: Beiträge zur Regionalen Bildungsplanung, a.a.O., S. 76 f.

2 Vgl. R. Geipel, Sozialräumliche Strukturen des Bildungswesens, a.a.O., S. 51.

3 Vgl. R. Geipel, Der Beitrag der Sozialgeographie zur Regionalen Bildungsforschung, a.a.O., S. 3.



bildungsabstinenten Schichten wohnen, gleichzeitig die Angebotssituation unterdurchschnittlich ist. Es liegt daher die Vermutung nahe, daß ein Raumwiderstand existiert und dieser unterschiedlich auf die sozialen Schichten wirkt.

Zunächst gibt uns die Tabelle 8 einen Überblick darüber, wie sich der Wunsch nach weiterführenden Schulabschlüssen in Abhängigkeit von der Entfernung des Wohnorts zum nächstgelegenen Gymnasium entwickelt.

Tabelle 8: Die Beziehung zwischen dem angestrebten allgemeinbildenden Schulabschluß und der Entfernung des Wohnsitzes zum nächstgelegenen Gymnasium im Jahr 1972

| weiter-<br>führende<br>Schule | Entfernung<br>(von ... bis<br>unter ... km)<br>zu dieser<br>Schule | angestrebter allgemeinbildender<br>Schulabschluß in % |                 |                                   |                                  |
|-------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|-----------------|-----------------------------------|----------------------------------|
|                               |                                                                    | Haupt-<br>schule                                      | Real-<br>schule | Fachhoch-/<br>Hochschul-<br>reife | weiß<br>noch<br>nicht<br>o. Äng. |
| Gymna-<br>sium                | in gleicher<br>Gemeinde                                            | 19,7                                                  | 24,5            | 29,2                              | 26,6                             |
|                               | in anderer<br>Gemeinde un-<br>ter 10 ...                           | 23,0                                                  | 22,9            | 21,7                              | 32,4                             |
|                               | 10 - 20 ...                                                        | 25,1                                                  | 23,7            | 16,2                              | 35,0                             |
|                               | 20 und mehr                                                        | 27,0                                                  | 24,1            | 10,6                              | 38,3                             |
| insgesamt                     |                                                                    | 22,0                                                  | 23,9            | 23,7                              | 30,4                             |

\* Ohne Berufsschüler, Studierende zu Fachhoch-/Hochschulen und Kinder mit abgeschlossener Schulausbildung

Quelle: H. Steiger, Der Einfluß des Elternhauses auf die schulische und berufliche Ausbildung der Kinder, a.a.O., S. 465.

Der Transportwiderstand, der sich in der Tabelle 8 widerzuspiegeln scheint, kann jedoch nur unter der Voraussetzung einer völlig gleichen Verteilung der sozialen Schichten im Raum als belegt angesehen werden. Allerdings ist die räumliche Sozialstruktur ungleichmäßig, so daß es nötig ist, ein zusätzliches Schichtkriterium einzuführen, um die Wirkungsweise des Raumwiderstandes auf das Nachfrageverhalten der sozialen Schichten zu isolieren.

Als erster hat GEIPEL die Bildungsverhaltensweisen der sozialen Schichten unter räumlichen Aspekten untersucht. Er hat festgestellt, daß der Raumwiderstand bei den sozialen Schichten unterschiedlich stark ist. Die ohnehin relativ abstinenteren sozialen Schichten reagieren empfindlicher auf ihn als die Schichten, die rege vom Bildungsangebot Gebrauch machen. Am Beispiel der Region Alsfeld/Hessen macht er deutlich, daß aus den weniger verkehrerschlossenen und entfernten Gebieten fast nur noch Kinder der "Dorfin-telligenz", der freien und Verwaltungsberufe (Ärzte, Pfarrer, Apotheker, Lehrer, Förster), das Gymnasium besuchen. In den verkehrerschlossenen und näheren Gebieten entspricht die soziale Durchmischung eher der tatsächlich vorhandenen Berufsgliederung<sup>1</sup>. Die Untersuchung weiterer hessischer Kreise bestätigte das Alsfelder Ergebnis<sup>2</sup>.

Der Raumwiderstand in bezug auf die Benutzung der Realschule ist auch bei den bildungsabstinenten Schichten geringer. Die soziale Distanz, die durch die räumliche Entfernung zum Gymnasium verstärkt wird, bleibt für den Besuch der Realschule relativ unbeeinflusst<sup>3</sup>.

---

1 Vgl. R. Geipel, Sozialräumliche Strukturen des Bildungswesens, a.a.O., S. 57.

2 Vgl. ebenda, S. 96 ff.

3 Vgl. R. Geipel, Bildungsplanung und Raumordnung, a.a.O., S. 17 ff.

Die Ergebnisse der Untersuchungen von GEIPEL bestätigt MROHS in einer Analyse der Daten der Volkszählung 1970 auf Kreisebene. Auch er weist den schlechten Erreichbarkeitsverhältnissen einen Einfluß auf die geringe Bildungsquote in Arbeiter- und Landwirtschaftsbereichen zu<sup>1</sup>.

Diese Erkenntnisse glaubt GEIPEL zu einer idealtypischen Skizze des schichtbewogenen räumlichen Bildungsverhaltens verallgemeinern zu können. Er ist der Meinung, daß mit wachsender Entfernung zum Standort des Gymnasiums die durchschnittliche Bildungsbeteiligung in einer linearen Funktion sinkt. Dabei wirken zwei entgegengerichtete Argumente auf ihren Verlauf. Bei Arbeitern und Landwirten erfolgt ein sehr rascher Abbau der Bildungsbeteiligung mit zunehmender Entfernung. Die Bildungsschichten hingegen sind durch die räumliche Entfernung recht unbeeinflußt. So nimmt GEIPEL dann an, daß der Anteil der "Intelligenzler"-Kinder an den Abiturienten, die in direkter Umgebung des Gymnasiums wohnen, in der Regel weniger als 30 % ausmachen; es folgen allerdings "Thünenschen Ringen" vergleichbare Strukturmuster, bei denen die Abiturienten zu mehr als 30 %, mehr als 50 %, ja sogar 100 % nur aus dieser einen Bildungsschicht kommen<sup>2</sup>. Er zieht daraus die Konsequenz, daß u.a. die Anzahl und die Lage der Schulstandorte als wichtige Aktionsparameter der Bildungsplanung anzusehen sind<sup>3</sup>.

---

1 Vgl. E. Mrohs, Sozialstruktur und regionales Bildungsgefüge, a.a.O., S. 259 ff.

2 R. Geipel, Die räumliche Differenzierung des Bildungsverhaltens, a.a.O., S. 52.

3 Vgl. ebenda, S. 60.

D. Zusammenfassung und Konsequenzen für eine verteilungsorientierte Planung der sozialen Infrastruktur

In diesem Kapitel wurden drei Seiten der Planung der sozialen Infrastruktur vorgestellt: eine institutionelle, eine normative, eine instrumentelle.

Am Anfang stand ein Überblick über die institutionellen Regelungen zur Planung der sozialen Infrastruktur in der Bundesrepublik. Dabei wurden die Aufgabenteilung und Planungsabläufe in Bund und in den Ländern skizziert. Es zeigte sich im einzelnen, daß die Planung der sozialen Infrastruktur Bestandteil der umfassenden Raumplanung ist, welche sich zusammensetzt aus den fachlichen Planungen und den koordinierenden und initiierenden Planungen der Raumplanung im engeren Sinne. Die Untersuchung der Planungssysteme der Planungsträger Bund, Land und Gemeinden ergab, daß die Planung der sozialen Infrastruktur im wesentlichen in den Ländern erfolgt. In der Aufgabenteilung zwischen der Landesplanung und der Planung in den Gemeinden stellten wir eine sehr starke Stellung der Gemeindeplanung fest. Sie wird auf verschiedenen Wegen von der Landesplanung beeinflußt und gelenkt.

Erst nach der Auseinandersetzung mit der institutionellen Seite war es zweckmäßig, sich der normativen Seite der Planung zuzuwenden, denn erst durch die Einordnung der Infrastrukturpolitik in das System der Raumordnung erfaßt man die zwei Dimensionen der Ziele dieser Politik. Zum einen haben sie eben einen rein normativen Charakter im Hinblick auf die Verteilung von Gütern und die hierzu erforderliche Allokation. Zum anderen haben sie eben auch einen funk-

tionalen Charakter, der in der Notwendigkeit der raumplanerischen Koordination begründet liegt.

In einer deduktiv-normativen Betrachtungsweise konnten wir sehen, daß die Ziele der Fachplanung Versorgungsziele darstellen, die erstens darauf abzielen, Freiheitsräume zu eröffnen sowie zweitens eben eine gerechte Verteilung der Nutzung der geschaffenen Freiheitsräume zum Gegenstand haben. Unter dem zusätzlichen Koordinationsaspekt erhielt die Gerechtigkeitszielsetzung eine weitere Dimension durch die überfachliche Betrachtung der Gesamtsituation der Lebensverhältnisse. Hinsichtlich der infrastrukturellen Maßnahmenplanung folgt aus der zweifachen Verankerung der Gerechtigkeitszielsetzung tendenziell eher eine Differenzierung als eine Uniformierung des öffentlichen Angebots.

Im dritten Abschnitt haben wir uns dem instrumentellen Aspekt der Planung zugewandt und gesehen, welche Wirkungen vom Angebot der sozialen Infrastruktur ausgehen. Diese Wirkungen stellen - gewollt oder ungewollt - die Beiträge dar, die vom Angebot auf die Ziele der Planungsträger ausgehen. Bei der Klassifikation der Wirkungen stellen wir fest, daß es einen Bereich gibt, der ausschließlich für die Koordinationsfunktion der Raumplanung von Interesse ist, weil sie als Nebenwirkungen auf die Ziele wirken, die in anderen Fachplanungen Bedeutung haben. Für die Fachplanung unmittelbar relevant sind einzig die direkten Nutzungseffekte, die als Indikatoren für die Anzahl und die Verteilung der Bedürfnisbefriedigung angesehen werden können. Das Beispiel der Schulinfrastruktur, welche wir als relativ homogenes Angebot für alle Regionen und sozialen Schichten bezeichnen können, zeigte uns, wie sich die Benutzungsfälle sozial und regional verteilen. Das soziale und regionale Gefälle

in der Bildungsbeteiligung kann als Indiz dafür gewertet werden, daß in dem Bereich der Schulplanung die Versorgungsziele, soweit sie auf die Nutzenverteilung abgestellt sind, bislang keinesfalls als erfüllt gelten können. Anhaltspunkte für ein attraktives Angebot lassen sich aus der Diskussion der Determinanten der Bildungsbeteiligung gewinnen.

Abschließend läßt sich feststellen, daß die Diskussion der Planungsziele und der Verteilungswirkungen unsere erste Hauptthese, wonach die soziale Infrastrukturpolitik, die auf eine Befriedigung der Bedürfnisse der Bevölkerung gerichtet ist, gezielt die Verteilung von Nutzen planen muß, zu belegen scheinen.

Ferner haben die Ausführungen über das Planungssystem und über die Ziele der Planung gezeigt, daß - dies war unsere zweite These - eine verteilungsorientierte Zielplanung nur dann raumplanerisch wirksam sein kann, wenn sie mit einer geeigneten Realisierungsstrategie verbunden ist.

Zwischen einer verteilungsorientierten Zielplanung und der an sie angepaßten Realisierungsstrategie bestehen somit enge wechselseitige Beziehungen. Die Beeinflussung der Realisierungsstrategie durch die Zielplanung ist offensichtlich. Die Auswahl der Koordinationsinstitutionen und -instrumente ist eindeutig durch die Zielplanung determiniert. Doch auch im umgekehrten Verhältnis bestehen Abhängigkeiten. Die Zielplanung muß ebenso auf die Planungsebene, auf der sie stattfindet, abgestellt sein; wie Auswahl und Formulierung der Ziele auch durch die Durchsetzbarkeit im Rahmen der Realisierungsstrategie bestimmt sind.



Daraus ist zu folgern, daß ein raumplanerisches Konzept für die verteilungsorientierte Planung der sozialen Infrastruktur die Synchronisierung von Zielplanung und Realisierungsstrategie erforderlich macht. Aufgabe der Zielplanung ist es dann, Versorgungsziele zu planen, die sowohl den fachlichen Zielvorstellungen entsprechen als auch funktionsfähig innerhalb des Planungssystems sind. Eine Realisierungsstrategie muß durch eine adäquate Aufgabenteilung zwischen den Planungsträgern sowie der Koordinationsinstitutionen und -instrumente eine wirksame Erfüllung der Ziele ermöglichen.

### III. Zielplanung und Realisierungsstrategie als Hauptbestandteile einer verteilungsorientierten Landesplanung der sozialen Infrastruktur

Beide Stufen - die Zielplanung als auch eine auf sie abgestimmte Realisierungsstrategie - sollten integrale Bestandteile einer verteilungsorientierten Planung der sozialen Infrastruktur sein. Offen bleibt die Frage, welche Anforderungen diese beiden Hauptbestandteile erfüllen sollten, wenn durch sie eine rationale Verteilung öffentlich produzierter Güter erfolgen soll. Sie ist Gegenstand des folgenden Kapitels. Erst wenn diese Anforderungen bekannt sind, läßt sich die Planungswirklichkeit des Bundes und des Landes NW beurteilen und lassen sich ferner die Elemente herausarbeiten, welche wir im 5. Kapitel bei unseren Vorschlägen für eine Planungsverbesserung verwenden wollen.

Die Grobgliederung des Kapitels ergibt sich aus den beiden Hauptbestandteilen der Planung, um deren Integration wir uns bemühen wollen.

## A. Die Zielplanung

Ging es in der Diskussion der Planungsziele bisher um materiell-normative Aspekte, so müssen nun sozialtechnische Aspekte ergänzend hinzutreten, wenn die rationale Planung der Ziele in den Vordergrund der Betrachtung gerückt wird.

Im folgenden soll zunächst allgemein von den Funktionen von Zielen und den Anforderungen die Rede sein, denen ein operationales Zielsystem genügen sollte. Sodann wollen wir auf die planerischen Möglichkeiten eingehen, die sich der Landesplanung zur Planung der sozialen Infrastruktur bieten, wobei es uns nicht auf eine umfassende Darstellung aller denkbaren Planungstechniken, sondern vielmehr auf die Erarbeitung einer nach unserer Auffassung praktikablen und erfolgsversprechenden Methode ankommt. Abschließend werden wir die Möglichkeiten und die Problematik der Sozialindikatoren diskutieren, die als Ausdruck operationaler Ziele bei der Planung Verwendung finden sollten.

### 1) Funktion von Zielen und Anforderungen an eine operationale Zielplanung

Es hatte sich gezeigt, daß für die Planung insbesondere zwei Aspekte der Versorgungsziele von großer Bedeutung sind:

- Versorgungsziele sind an den Bedürfnissen der Bürger orientiert, die als relevant erachtet werden.
- Infrastrukturpolitik hat einen instrumentalen Charakter im Hinblick auf die Versorgungsziele.

Für die Sozialtechnik der Planung ergeben sich daraus zwei Fragen, die wir unter diesem Punkt abhandeln wollen:

- Wie lassen sich aus den komplexen Präferenzsystemen der Bürger einzelne Ziele ableiten? Es handelt sich dabei darum, die koordinative Funktion von Zielen abzuleiten.
- Wie läßt sich das Problem der Zieladäquanz der Maßnahmen, die in der sozialen Infrastrukturpolitik eingesetzt werden, lösen? Dies setzt voraus, auf die Problematik von Zielsystemen einzugehen sowie die Anforderungen herauszuarbeiten, die an eine konsistente Zielplanung gestellt werden müssen.

a) Die Funktion von Zielen einer verteilungsorientierten Infrastrukturpolitik

a<sub>1</sub>) Kritik der ökonomischen Betrachtungsweise

Die traditionelle ökonomische Betrachtungsweise vernachlässigt den Tatbestand, daß Ziele bestimmte Funktionen erfüllen können<sup>1</sup>. Sie geht von einer Teilung der Volkswirtschaftslehre in "positive Ökonomik" und "normative Ökonomik" aus<sup>2</sup>. Dabei sieht sich der Träger der Wirtschaftspolitik einer bestimmten Lage gegenüber, erstrebt bestimmte Ziele und verfügt über bestimmte Instrumente, deren Einsatz als wirtschaftspolitische Maßnahmen bezeichnet wird. Eine Entscheidung für eine bestimmte Kombination von Maßnahmen, Alternative genannt, zieht bestimmte Konsequenzen für den Grad der Realisierung der Ziele nach sich. Daraus ergibt sich die Aufgabe der Be-

---

1 Vgl. U. Brösse, Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik, Berlin 1972, S. 22.

2 Vgl. G. Gäfgen, Theorie der Wirtschaftspolitik, in: Kompendium der Volkswirtschaftslehre, hrsg. v. W. Ehrlicher, I. Esenwein-Rothe, H. Jürgensen, K. Rose, Bd. 2, 4. Auflage, Göttingen 1972, S. 7 ff.

reitstellung von Informationen über die Eignung verschiedener Mittel zur Erreichung der Ziele. Die Aufgabe, die der wissenschaftlichen Wirtschaftspolitik unter Wahrung des Ideals der Objektivität dann zufällt, ist, zu untersuchen, ob die Ziele widerspruchsfrei sind und klar formuliert werden, ob sich die Mittel zur Erreichung der Ziele eignen und von welchen Nebenwirkungen der Einsatz der Mittel begleitet wird. Normative Aussagen über die Ziele der Wirtschaftspolitik selbst haben keinen wissenschaftlichen Charakter<sup>1</sup>. Sie werden als das Wesen des Handelns gedeutet<sup>2</sup>.

Planung beschränkt sich dann auf den optimalen Mitteleinsatz, stellt damit allein auf die Zweckrationalität politischer Entscheidung ab und basiert somit auf der Fiktion, daß jeder rationalen politischen Entscheidung das Zweck-Mittel-Schema zugrunde liegt<sup>3</sup>.

Der traditionellen ökonomischen Betrachtungsweise der Ziele werden hauptsächlich zwei Argumente entgegengesetzt. Zum einen wird vorgebracht, daß es wertneutrale Mittel nicht geben könne. Vielmehr besäßen sie ihrerseits einen positiven oder negativen Eigenwert. Zum anderen wird eingewandt, daß es nur in einer auf das einzelne Individuum und seinen Handlungen bezogenen Sicht möglich sei, Ziele ausschließlich normativ zu sehen. In sozialen Systemen hingegen besäßen Ziele ebenfalls eine soziale Funktion, die sie zur Stabilität des Systems erfüllen müßten.

Zum ersten Argument: Die starre Trennung von positiver und normativer Ökonomik führt in letzter Konsequenz dazu, daß bei jeder wirtschaftspolitischen Maß-

---

1 Vgl. G. Gäfgen, Theorie der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 9.

2 Vgl. U. Brösse, Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik, a.a.O., S. 22.

3 Vgl. M. Lücke, Kollektive Planungs- und Entscheidungsprozesse. Schriften zur Kooperationsforschung. A. Studien, hrsg. v. E. Boettcher, Bd. 12, Tübingen 1975, S. 18 f.

nahme, Informationen über die Stellung der verfolgten Ziele und der vorgesehenen Maßnahmen im gesamten System gesellschaftlicher Ziele, welches aus unbestrittenen Oberzielen logisch und empirisch widerspruchsfrei deduziert ist, vorhanden sein müßten.

In der praktischen Wirtschaftspolitik ist ein angestrebtes Ziel in der Regel ein Mittel zur Erreichung höherer Ziele. Folglich können die in der positiven Ökonomik zugelassenen Wertungen über die Eignung von Mitteln zur Zielerreichung vor den Zielen selbst nicht haltmachen. Die Mittel sind eben nicht wertneutral, sondern besitzen ihrerseits einen positiven oder negativen Eigenwert. "Eine Ziel-Mittel-Verlaufs-alternativen-Bewertung ist notwendig, weil die Instrumente Eigenwert, weil die Zielsetzungen Mittelcharakter und weil die Instrumente auch in bezug auf nicht in der Zielfunktion eingeschlossene Ziele Nebenwirkungen aufweisen können"<sup>1</sup>.

Einer Ziel-Mittel-Dichotomie läßt sich also entgegensetzen, daß eine Unabhängigkeit von Zielen und Mitteln in der Realität nicht existiert, sondern daß Ziele und Mittel in einem dialektischen Verhältnis zueinander stehen. Dies kommt darin zum Ausdruck, daß sich Zielvorstellungen und Informationsgewinnung gegenseitig beeinflussen, die Instrumente Eigenwert haben, die Ziele nicht unabhängig von den verfügbaren Instrumenten sind und selber instrumentale Funktionen erfüllen<sup>2</sup>.

---

1 M. Lücke, Kollektive Planungs- und Entscheidungsprozesse, a.a.O., S. 23.

2 Vgl. H.K. Schneider, Planung und Modell, in: Zur Theorie der allgemeinen und der regionalen Planung, Beiträge zur Raumplanung, hrsg. v. Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster, Bd. 1, Bielefeld 1969, S. 44.

ALBERT charakterisiert die Konsequenzen der Ziel-Mittel-Dichotomie wie folgt: Sie führt dazu, "daß die Unterscheidung zwischen Seinserfassung und Sollenszumutung ... radikalisiert (wird), und zwar so, daß auf der einen Seite die objektive, neutrale, uninteressierte und von jeder Willkür freie Erkenntnis steht, während wir auf der anderen radikal subjektive, dem Willen unterworfenen und daher nicht-neutrale Entscheidungen antreffen, so daß Erkenntnis und Engagement ständig auseinanderzufallen scheinen"<sup>1</sup>.

Bei der Benutzung des Zweck-Mittel-Schemas weitet sich ein wirtschaftspolitisches Problem ständig aus und gewinnt dabei immer neue Wertbezüge. Dies bedeutet die Notwendigkeit eines vollständigen Überblicks und der Abschätzung und Voraussage der empirischen Konsequenzen politischer Alternativen. Angesichts der grundsätzlich nur unvollkommenen Information über Ziele und Mittel und der Tatsache, daß nicht alle tatsächlich bedeutungsvollen Variablen des Systems und die Beziehungen zwischen ihnen bekannt sind bzw. bekannt sein können<sup>2</sup>, ist es aber nicht möglich, ein ganzes hierarchisches Zielsystem anhand der instrumentellen Stellung der Ziele und ihres Eigenwerts aufzubauen<sup>3</sup>.

Zum weiten Argument: Es stützt sich im wesentlichen auf Gedanken, die von LUHMANN entwickelt wurden. Nach LUHMANN, der durchgängig von Zwecken spricht, entstammt der Zweckbegriff ursprünglich den Kategorien der Einzelhandlung<sup>4</sup>. In der Raumordnungspolitik hin-

---

1 H. Albert, Traktat über die kritische Vernunft, Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, hrsg. v. E. Boettcher, Bd. 9, Tübingen 1968, S. 58.

2 Vgl. M. Lücke, Kollektive Planungs- und Entscheidungsprozesse, a.a.O., S. 20 ff.

3 Vgl. G. Gäfgen, Theorie der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 12.

4 Vgl. N. Luhmann, Zweckbegriff und Systemrationalität, "Soziale Forschung und Praxis", hrsg. v. Sozialforschungsstelle an der Universität Dortmund, Bd. 25, Tübingen 1968, S. 1.



gegen sind Ziele Bestandteile eines Systems mit eigener Organisationsstruktur, nämlich Bestandteile des Staates, dem Träger dieser Politik<sup>1</sup>.

LUHMANN bezeichnet als System "jedes Wirklich-Seiende, das sich, teilweise aufgrund der eigenen Ordnung, teilweise aufgrund von Umweltbedingungen, in einer äußerst komplexen, veränderlichen, im ganzen nicht beherrschbaren Umwelt identisch hält"<sup>2</sup>. BRÖSSE vertritt die Auffassung, daß der Staat als ein solches System aufzufassen sei<sup>3</sup>.

Die Zwecke in einem sozialen System dürfen nun nicht der gleichen Betrachtung unterworfen werden, wie individuelle Ziele. Vielmehr sind sie - nach LUHMANN - im Hinblick auf die Funktion hin zu sehen, die sie für die Identität des Systems ausfüllen.

Er sieht es als Grundfunktion der Ziele bzw. Zwecke an, eine Reduktion von Komplexität und Veränderlichkeit zu leisten<sup>4</sup>. Er bezeichnet Zwecke als koordinierende Generalisierungen, die es ermöglichen, verschiedene Bedürfnisse auf einen Nenner zu bringen, wobei die Leistung der koordinierenden Generalisierung durch abstrakte Spezifikation der Zwecke unter Indifferenz gegen die übrigen Formen des Handelns oder durch inhaltliche Generalisierung der Zwecke bis zur Allerweltsformel gebracht werden kann. Bei der zweiten Alternative bleibt offen, welche Mittel den Zweck erfüllen<sup>5</sup>.

---

1 Vgl. U. Brösse, Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik, a.a.O., S. 23.

2 Vgl. N. Luhmann, Zweckbegriff und Systemrationalität, a.a.O., S. 1.

3 Vgl. U. Brösse, Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik, a.a.O., S. 30.

4 Vgl. N. Luhmann, Zweckbegriff und Systemrationalität, a.a.O., S. 123.

5 Vgl. ebenda, S. 130 f.

BRÖSSE bemerkt, daß unter diesem theoretischen Blickwinkel die Ziele in §§ 1 und 3 des BROG die Funktion haben, Reduktion von Komplexität im oben beschriebenen Sinne zu erreichen. Es ist aber notwendig, über derart allgemein gehaltene Formulierungen hinaus in weiteren Zielbildungsprozessen Unterziele zu finden, die empirisch gehaltvoll sind<sup>1</sup>.

Diese Argumente gegen die traditionelle wirtschaftspolitische Theorie lassen die starre Trennung von positiver und normativer Ökonomik unhaltbar erscheinen. Auch die Ziele müssen einer positiven Betrachtung unterworfen werden. Da ein stringentes Ziel-Mittel-System kaum jemals erreichbar sein dürfte<sup>2</sup>, sollte an seine Stelle eine Zielplanung treten, in der das Ausgangsproblem - wie schaffen wir es, eine Auswahl aus den Präferenzen der Bürger herbeizuführen - in der Weise gelöst werden, daß die Versorgungsziele stufenweise konkretisiert werden. Der Aspekt der Identität des Systems, welche durch Ziele gewahrt bleiben soll, wird insofern berücksichtigt, als zwischen den Stufen der Konkretisierung in zweifacher Hinsicht ein Zusammenhang existieren muß. Einmal müssen die Ziele durch die Legitimation im Verfahren ihrer Aufstellung auf allen Stufen konsensfähig sein. Zum anderen muß in der Zielplanung ein sachlicher Zusammenhang gegeben sein. Im nächsten Unterpunkt sollen diese Überlegungen für den uns interessierenden Bereich konkreter werden.

---

1 Vgl. U. Brösse, Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik, a.a.O., S. 23 f.

2 Das bedeutet allerdings nicht, daß das Problem der Zieladäquanz der Maßnahmen - zu welchem wir ja im nächsten Punkt einige Überlegungen anstellen wollen - hinfällig geworden ist.

a<sub>2</sub>) Grundsätzliche Anmerkungen zu einer funktions-  
gerechten Zielplanung

Da es nicht möglich erscheint, die Ziele für die soziale Infrastrukturpolitik aufgrund individueller Präferenzsysteme zu formulieren, ist eine Auswahl der als für die Planung relevant erachteten Bedürfnisse erforderlich. In einem auf demokratischen Prinzipien basierenden Gemeinwesen ist die Planung der Ziele, die Entscheidung über die Ziele und somit über die relevanten Bedürfnisse letztendlich Aufgabe der vom Wähler dazu legitimierten politischen Entscheidungsträger<sup>1</sup>.

Neben die politische Legitimation muß in einem derart bedeutenden Prozeß, den die Planung der Ziele für die soziale Infrastrukturpolitik darstellt, die fachliche Kompetenz treten. Hierzu ist eine umfassende Einbeziehung wissenschaftlichen und praktischen Sachverständnisses unverzichtbar. Den fachlich qualifizierten Experten ist im Planungsprozeß eine wichtige Rolle zuzuschreiben, "denn es dürfte unumstritten sein, daß Wissenschaftler aufgrund ihres speziellen Fachwissens eher in der Lage sind, längerfristige Entwicklungstendenzen abzusehen, Einzelprobleme in einen gesellschaftlichen Zusammenhang zu stellen, künftige soziale Verhältnisse zu prognostizieren und insbesondere die Möglichkeiten und Gefahren bestimmter Entwicklungen besser zu erkennen als normale Bürger und Politiker"<sup>2</sup>. Die Auswahl der Experten sollte dabei so gestaltet sein, daß möglichst alle in der Gesellschaft vertretenen Grundhaltungen, die den Bereich der sozialen Infrastruktur betreffen, Berücksichtigung finden<sup>3</sup>.

---

1 Vgl. H.H. Koelle, Methoden der Zielanalyse, Aufbauseminar Systemtechnik III, Berlin 1971, S. 6.

2 R. Knigge, Infrastrukturinvestitionen, a.a.O., S. 187.

3 Vgl. K.P. Prüß, A. Tschöpe, Planung und Sozialplanung, in: Sozialpädagogische Reihe, hrsg. v. W. Bäuerle u.a., Bd. 9, Weinheim und Basel 1974, S. 93.

Die so demokratisch legitimierte und fachlich kompetente Zielplanung muß sich im Rahmen der im parlamentarischen Diskussions-, Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß "identifizierten gesellschaftspolitischen Grundaufgaben"<sup>1</sup> und grundsätzlichen Zielvorstellungen bewegen. Diese artikulieren sich in einer pluralistischen Gesellschaft im allgemeinen in zweifacher Weise. Zum einen kommen sie in der Wahl bestimmter politischer Parteien zum Ausdruck, die für eine jeweilige Ausprägung mehr oder weniger exakt definierter Zielvorstellungen stehen. Zum anderen artikulieren sie sich in der Einflußnahme der Bevölkerung bzw. des Kreises der Betroffenen innerhalb des parlamentarischen Entscheidungsprozesses, z.B. durch Massenmedien, direkte persönliche Kontakte, Demonstrationen oder Bürgerinitiativen<sup>2</sup>.

Daraus folgt, daß es in einem demokratischen Willensbildungsprozeß nur möglich ist, zu grundsätzlichen und allgemeinen Zielvorstellungen zu gelangen. Die Vielfältigkeit der Wertvorstellungen in einer pluralistischen Gesellschaft bewirkt, daß nur offen formulierte Hauptziele allgemeine Anerkennung finden können<sup>3</sup>.

Diese Ziel- und Wertvorstellungen müssen zwangsläufig umso abstrakter sein, je höher die Ebene der Planung im politischen System angesiedelt ist, denn desto größer ist der Kreis, für die sie konsensfähig sein müssen.

Wie können wir es nun grundsätzlich schaffen, zu Konkretisierungen der abstrakten Zielvorstellungen zu

---

1 Methoden der Prioritätsbestimmung III, Schriftenreihe Forschungsplanung, hrsg. v. Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Nr. 5, Bonn 1971, S. 4 f.

2 H.H. Koelle, Methoden der Zielanalyse, a.a.O., S. 2 f.

3 Vgl. D. Storbeck, Zur Operationalisierung von Raumordnungszielen, in: Kyklos, Bd. 23, 1970, S. 98.

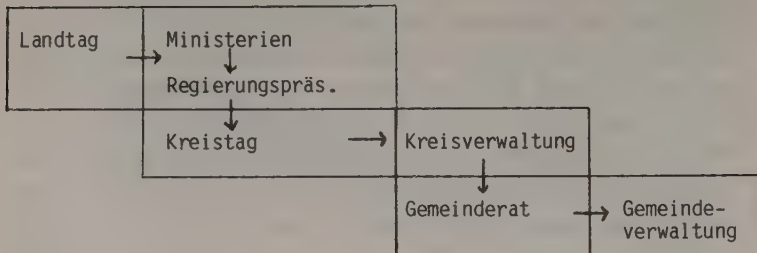
gelangen, die gleichzeitig sowohl konsensfähig als auch fachlich kompetent sind. Ein Ansatzpunkt zur schrittweisen Konkretisierung liegt in der föderativen Struktur des Staatsaufbaus. Dieser bewirkt, daß vertikal vom Land bis hinunter zu den Gemeinden eine zunehmende Konkretisierung der Ziele erfolgt. Ein weiterer ergibt sich aus der demokratischen Aufgabenteilung zwischen Legislative und Exekutive. Das heißt, daß allgemein gehaltene Gesetzesvorschriften horizontal durch Durchführungsverordnungen und Richtlinien konkretisiert werden.

Bei der horizontalen Konkretisierung ist die demokratische Legitimation ohne Probleme. Die fachliche Kompetenz kann erreicht werden durch die umfassende Beteiligung wissenschaftlichen und praktischen Sachverständes.

Bei der vertikalen Konkretisierung sind Konsensfähigkeit und fachlich-sachlogischer Zusammenhang der Planungen nicht ohne weiteres gegeben. Dieser Mangel kann behoben werden, wenn wir horizontale und vertikale Konkretisierung miteinander verbinden. Der Konkretisierungsweg läuft dann von der Legislative der höheren Planungsstufe in die Exekutive der gleichen Stufe und von dort weiter in die Legislative der niedrigeren Planungsstufe und so fort.

In unserem Landesaufbau - bestehend aus dem Land, den Kreisen und kreisfreien Städten sowie den Gemeinden - ergibt sich dann schematisiert das folgende Bild:

Abbildung 4: Schematisierung der horizontalen und vertikalen Konkretisierung der Zielplanung



Bei dem oben skizzierten Verlauf der Konkretisierung der Zielplanung ist Konsensfähigkeit gegeben, denn auf jeder Ebene der Planung ist die Verzahnung von Legislative und Exekutive gewährleistet. Der Aspekt der Fachkompetenz wirft dabei kein Problem auf. Dem Kreistag bzw. dem Stadtrat einer kreisfreien Stadt liegt bereits eine sachverständig vorgenommene Konkretisierung vor, welche durch seine politische Entscheidung auf die regionalen Verhältnisse hin weiter konkretisiert wird. Die Behandlung dieser Ziele erfolgt sachverständig durch Experten der Kreisverwaltung. Der Weg der horizontalen und vertikalen Konkretisierung setzt sich fort bis zur Gemeindeverwaltung.

b) Allgemeine Anforderungen an eine operationale Zielplanung

In diesem Abschnitt wird erörtert, wie das Problem der Zieladäquanz der infrastrukturellen Maßnahmen methodisch gelöst werden kann. Hierzu werden in der Literatur einige allgemeine Anforderungen an eine operationale Zielplanung genannt. Hilfsmittel



dieser Planung ist die Aufstellung eines operationalen Zielsystems. Bereits im vorigen Absatz stellten wir fest, daß ein Zielsystem für die gesamte soziale Infrastrukturpolitik nicht aufstellbar ist. Doch haben wir gesehen, daß auf jeder Planungsstufe mit Hilfe wissenschaftlichen und praktischen Sachverständes Konkretisierungen erfolgen müssen, in denen allgemein formulierte Ziele operationalisiert werden müssen. Systematisch kann dies mittels des Instrumentariums der Zieloperationalisierung in der Systemtechnik erfolgen.

Ausgangspunkt der Zieloperationalisierung ist die Definition eines Zielsystems. Es "besteht aus der geordneten Menge aller handlungsbestimmenden Ziele, die bei der Ableitung einer rationalen Entscheidungsempfehlung zu berücksichtigen sind"<sup>1</sup>. Die Ziele werden aufgrund von Ziel-Mittel-Beziehungen einander zugeordnet, so daß eine Zielhierarchie entsteht. An der Spitze der Zielhierarchie stehen globale Ziele, am Ende konkrete Zielindices, die einen Sollzustand charakterisieren und so einerseits Maßnahmencharakter tragen, andererseits zur Bewertung von Maßnahmen herangezogen werden.

Ein Zielsystem ist dann operational formuliert, wenn die Handlungsalternativen eindeutig anhand der abgeleiteten Zielindices bewertet werden können. Die Zielindices tragen physische Dimensionen<sup>2</sup>. Folgenden Anforderungen muß deshalb ein Zielsystem genügen.

---

1 C. Zangemeister, Nutzwertanalyse in der Systemtechnik, 2. Aufl., München 1971, S. 89 passim.

2 U. Meyke, Cost-Effektivness-Analyse als Planungsinstrument unter besonderer Berücksichtigung von Infrastrukturinvestitionen im Verkehr, hrsg. v. H.St. Seidenfus, Forschungen aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Bd. 16, Göttingen 1973, S. 71.

b<sub>1</sub>) Die Forderung nach eindeutiger und vollständiger inhaltlicher Fixierung

Das Oberziel wird so in Unterziele aufgespalten, daß die Unterziele das Oberziel vollständig abdecken. Verschiedene Wege sind zur Erfüllung dieser Anforderung möglich.

Die erste Möglichkeit besteht darin, die gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion<sup>1</sup> als Maßstab zu verwenden. Dieser Weg ist nicht beschreitbar, weil - wie u.a. ARROW nachgewiesen hat - eine eindeutige gesellschaftliche Präferenzordnung - aus Gründen, die hier nicht zu erörtern sind - nicht erwartet werden kann<sup>2</sup>.

Die logische Deduktion bietet sich als zweite Möglichkeit an<sup>3</sup>. Problematisch hierbei ist allerdings, daß der Experte geneigt sein wird, Zielsysteme ausschließlich fachspezifisch aufzustellen<sup>4</sup>.

Die Vollständigkeit der Auflistung wird dadurch in Frage gestellt mit der Folge, daß u.U. "Scheinerfolge" aber auch "Scheinverluste"<sup>5</sup> erzielt werden. Wird ein Zielsystem aufgestellt, welches nur einen Ausschnitt der gesellschaftspolitischen Ziele umfaßt - was bei der Planung der sozialen Infrastruktur ja der Fall ist -, ist eine vollständige Erfassung der Wirkungen von Alternativen nicht möglich. Die wichtigste Grundlage für den Fachmann sollten daher Kenntnisse über die wichtigsten funktionalen und ursächlichen Zusammenhänge zwischen regionalpolitisch re-

---

1 Zur Definition vgl. H. Giersch, Allgemeine Wirtschaftspolitik Grundlagen, Wiesbaden 1960, S. 97.

2 Vgl. W. Krelle, Präferenz und Entscheidungstheorie, Tübingen 1968, S. 98 ff.

3 Vgl. U. Meyke, Cost-Effectivness-Analysis, a.a.O., S. 73.

4 Vgl. U. Brösse, Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik, a.a.O., S. 88.

5 Vgl. H. Giersch, Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 22.

levanten Variablen sein<sup>1</sup>. An dieser Stelle läßt sich deshalb bereits die Forderung nach Expertenteams ableiten.

Die Kenntnis der Zusammenhänge zwischen den Zielen erfordert eine Aufdeckung der Zielbeziehungen, welche bekanntlich als Zielkonkurrenz, Zielkomplementarität und Zielindifferenz denkbar sind. Da die Fälle der Zielkomplementarität und Zielindifferenz verhältnismäßig unproblematisch sind, wollen wir nur kurz auf die Zielkonkurrenz eingehen, denn "sie beeinträchtigt letztlich die Realisierbarkeit aufgestellter Zielsysteme"<sup>2</sup>. "Zwischen zwei Zielen  $Z_1$  und  $Z_2$  besteht eine Konkurrenzbeziehung, wenn ein Ertragszuwachs bezüglich  $Z_1$  um  $Z_1$  automatisch mit einer Ertragsabnahme von  $Z_2$  um  $-Z_2$  verbunden ist"<sup>3</sup>.

Der Grad der Zielkonkurrenz pflegt mit zunehmender Erreichung eines Ziels zuzunehmen, was bedeutet, daß durch Entscheidung Zielkompromisse darüber getroffen werden müssen, wie groß der "Preis", d.h. ein geringerer Zielerfüllungsgrad eines Ziels, sein darf, mit dem eine bessere Erreichung eines anderen erkaufte wird<sup>4</sup>.

Bedeutet die Erfüllung des einen Ziels die Aufgabe des anderen in variablen Proportionen, kann man die Zielbeziehung als variabel alternativ bezeichnen. Abbildung 4 zeigt die Darstellung in einem Koordinatensystem.

---

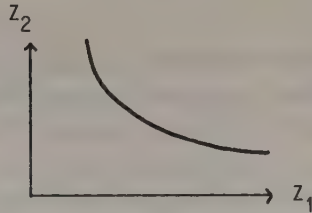
1 Vgl. U. Brösse, Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik, a.a.O., S. 88.

2 Ebenda, S. 61.

3 C. Zangemeister, Nutzwertanalyse in der Systemtechnik, a.a.O., S. 96.

4 Vgl. G. Gäfgen, Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, Tübingen 1968, S. 120 ff.

Abbildung 5: Darstellung einer Zielkonkurrenz



Eine quantitative Beschreibung der Zielbeziehungs-  
funktion ist durch die Zielelastizität und durch  
die "Grenztauschrate"<sup>1</sup> möglich. Die Zielelastizität  
ist dabei definiert als

$$E = \frac{d Z_2}{Z_2} : \frac{d Z_1}{Z_1}. \text{ Für } E < 0 \text{ gilt Konkurrenz.}$$

Die Grenztauschrate  $G$  ist für<sup>2</sup> stetige Kurvenverläufe  
definiert als der Differentialquotient  $G = d Z_2 :$   
 $d Z_1$ . Sie stellt also eine Meßzahl dar, die die Ver-  
änderungen von  $Z_2$  bei einer Veränderung von  $Z_1$  um  
eine Einheit angibt. Ein negatives  $G$  kennzeichnet  
die Konkurrenz.

b<sub>2</sub>) Forderung nach messender Vorschrift

Nachdem mit den Zielkriterien Dimensionen festgelegt  
sind, müssen Skalen oder Schwellenwerte, auf denen  
der Grad der Erwünschbarkeit abzulesen ist, ent-  
wickelt werden<sup>2</sup>. Sie dürfen nicht ohne Diagnose des

---

<sup>1</sup> U. Brösse, Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumord-  
nungspolitik, a.a.O., S. 69 f.

<sup>2</sup> Vgl. U. Meyke, Cost-Effectivness-Analysis, a.a.O., S. 94 ff.

Ist-Zustandes und Prognose des zukünftigen Bedarfs aufgestellt werden<sup>1</sup>. Hierher gehört ebenfalls die Berücksichtigung regionaler und sozialer Differenzierung der Ziele, die bei der Sollplanung geschehen muß<sup>2</sup>. Die Meßzahlen verlieren ihre Gültigkeit bei Veränderung der Situation; eine laufende Anpassung ist deshalb erforderlich.

Nicht alle Zielkriterien lassen sich mit gleicher feiner Skalierung messen. Man unterscheidet Kardinal-, Ordinal- und Nominalskalen. Wegen des höheren Informationsniveaus empfiehlt es sich, die feinste Skalierungsmöglichkeit zu verwenden<sup>3</sup>.

Wegen der Dimensions- und Skalierungsunterschiede treten bei der Gesamtbewertung von Handlungsalternativen Amalgamationsprobleme auf<sup>4</sup>. Erschwerend tritt hinzu, daß die verschiedenen Zielkriterien in der Regel mit unterschiedlichen Gewichten zur Verwirklichung des Oberziels beitragen. Eine einfache Addition der Maßnahmenwirkungen ist daher unmöglich. Zur Lösung des Problems werden unterschiedliche Vorschläge gemacht. Hier soll nur das Verfahren vorgestellt werden, welches die meisten Informationen gibt.

Auf jeder Zielstufe werden Zielgewichte entsprechend ihrem Beitrag zum Oberziel so verteilt, daß die Summe 10 ergibt. Zur Gewinnung der Zielgewichte kann der Analytiker sich der gleichen Hilfsmittel bedienen, wie bei der inhaltlichen Ableitung des Zielsystems.

---

1 Vgl. E. Lauschmann, Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik, 2. Aufl., Hannover 1973, S. 265.

2 Vgl. P.G. Jansen, Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Regionalpolitik, a.a.O., S. 27.

3 Vgl. U. Meyke, Cost-Effektivness-Analyisis, a.a.O., S. 98.

4 Vgl. M. Brösse, Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik, a.a.O., S. 45 und U. Meyke, Cost-Effektivness-Analyisis, a.a.O., S. 97 ff. passim.

Die Zielgewichte können nach gruppen- oder regions-spezifischen Besonderheiten differieren. Die Maßnahmen werden durch die Zuordnung von Punkten vergleichbar gemacht. Diese Vorgehensweise erlaubt es, jede Handlungsalternative mit einer Punktzahl zu bewerten.

Die Auswahl der Alternative erfolgt nach der höchsten Punktzahl unter Berücksichtigung der finanziellen Nebenbedingung, die in Form eines fixed-cost-approach Eingang in die Analyse finden kann. Vorausgesetzt wird, daß die Zielkriterien voneinander nutzenunabhängig sind, d.h. keine positiven Dependenz- und Interdependenzbeziehungen bestehen. Durch die Konstanz der Zielgewichte wird unterstellt, daß sie vom Zielerfüllungsgrad unabhängig sind. Um diese Annahme realistischer zu gestalten, ist eine Einschränkung durch Einführung von Schwellenwerten sinnvoll.

### b<sub>3</sub>) Die Forderung nach zeitlicher und räumlicher Fixierung

Ohne zeitlichen Bezug bekommt ein Zielsystem nur Formalcharakter, auch wenn die inhaltliche Ableitung und die messende Vorschrift genauestens durchgeführt werden<sup>1</sup>. Kontrolle und Rechenschaft können nur vorgelegt werden, wenn ein verbindlicher Zeitplan existiert.

Der räumliche Bezugsrahmen darf aus verschiedenen Gründen nicht außer acht bleiben. Einerseits gibt es - wie wir bereits sahen - regionale und - für die Planung der sozialen Infrastruktur besonders bedeut-

<sup>1</sup> Vgl. U. Brösse, Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik, a.a.O., S. 48 passim.



sam - soziale Besonderheiten, die berücksichtigt werden müssen. Andererseits hat die Wahl der Regionsgröße Einfluß auf die Realitätsnähe der Zielindices. Die Durchschnittswerte einer ungünstig gewählten Region lassen Informationen über den Ist- oder Sollzustand nicht zu, denn ein räumliches Gefälle kann durch ungünstig gebildete Durchschnittswerte völlig verwischt werden. Bei der Feststellung der räumlichen Dimension ist weiterhin zu beachten, daß die Zielkriterien sich hinsichtlich ihrer Reichweite unterscheiden.

## 2) Methoden der Zielplanung

Die Zielplanung für die soziale Infrastruktur hat den Zweck, ausgehend von den Präferenzen der Bevölkerung die Ziele für die soziale Infrastrukturpolitik so zu bestimmen, daß diese Politik die realen Bedürfnisse der Bevölkerung in ausreichendem Maße befriedigen kann. Zielplanung basiert somit auf letztlich nicht rational zu begründenden Werturteilen über das, was Menschen angemessen sei<sup>1</sup>. Wir haben in diesem Zusammenhang von relevanten Bedürfnissen gesprochen.

Da Ziele immer einen zukünftigen Zustand kennzeichnen, müssen bei der Zielplanung für die soziale Infrastrukturpolitik nicht nur gegenwärtige Präferenzstrukturen, sondern auch zukünftige Entwicklungen berücksichtigt werden. Das Grundproblem besteht damit darin, die Entwicklung der Präferenzstrukturen in der Zukunft zu prognostizieren und zu bewerten

---

<sup>1</sup> Vgl. R. Knigge, Infrastrukturinvestitionen, a.a.O., S. 173.

und in konkrete, den Bedürfnissen der Bevölkerung gemäß Ziele umzusetzen. Hierbei muß - wie wir bereits aufgezeigt haben - wissenschaftlicher und praktischer Sachverstand neben die politische Entscheidung gestellt werden; und zwar um so mehr, je konkreter die Zielplanung erfolgen soll.

Für die Zielfindung und Zielplanung gibt es keine allgemeingültige Methode, vielmehr muß sie durchaus als ein kreativer sozialer Prozeß bezeichnet werden<sup>1</sup>. Sie gehört zu den schlechtstrukturierten Problemen für die es keine eindeutigen, erfolgreich erprobten Lösungsansätze gibt<sup>2</sup>. Von schlechtstrukturierten Problemen spricht man dann, wenn Lösungswege nicht aus Informationen über die Problemsituation selbst abgeleitet werden können<sup>3</sup>. Schlechtstrukturierte Probleme können nicht logisch - diskursiv gelöst werden. Daraus ergibt sich, daß man versuchen muß, das Problem auf heuristische Weise, d.h. durch Methoden, die sich bei ähnlich strukturierten Problemen als effizient erwiesen haben, zu lösen.

Dieser sehr komplexe Zielplanungs- und Zielfindungsprozeß kann erleichtert werden, wenn man die Problemlösung formalisiert. Im folgenden wollen wir auf vier Methoden der Zielfindung eingehen und sie im Hinblick auf ihre Eignung im Rahmen der Planung von sozialer Infrastruktur beurteilen.

---

1 Vgl. C. Zangemeister, Grundlagen der Zielfindung und Zielgewichtung, in: Aufbauseminar Systemtechnik III, Berlin 1971, S. 2.

2 Vgl. R. Knigge, Infrastrukturinvestitionen, a.a.O., S. 203.

3 Vgl. H. Geschka, H. Schlicksupp, Methoden der Ideenfindung - Diskussion eines neuen Instrumentariums, in: Analysen + Prognosen, H. 26, S. 15.

a) Kritische Voruntersuchung einiger Planungs-  
methoden

Die Trendextrapolation bzw. der Zeitreihenvergleich berechnet aus bisher erfaßten Daten einen Trend, welcher mit Hilfe verschiedener Methoden, z.B. der kleinsten Quadrate, der Differenzmethode etc., in die Zukunft extrapoliert wird. Zu berücksichtigen ist dabei, daß man "die Trendkomponente von zufallsbedingten Einflüssen wie konjunkturellen oder saisonalen Schwankungen"<sup>1</sup> befreien muß. Man versucht also aufgrund einer Analyse der in der Vergangenheit stattgefundenen Entwicklung, eine als sinnvoll erachtete zukünftige Entwicklung abzuleiten.

Beim Querschnittsvergleich sind die Beobachtungspunkte nicht verschiedene Jahre, sondern verschiedene Länder oder Regionen. Bei dieser Methode stellt man auf höher entwickelte oder als vorbildlich erachtete Regionen ab, und versucht, indem man den Zustand eines bestimmten Bereiches, z.B. der sozialen Infrastruktur, analysiert, Ziele für die Weiterentwicklung dieses Bereichs im eigenen Staat oder der eigenen Region zu ermitteln<sup>2</sup>.

Eine weitere Möglichkeit der Gewinnung von Zielen besteht darin, daß man die Planung am Durchschnitt des vorhandenen Bestandes an Infrastruktureinrichtungen ausrichtet. Dadurch gelingt es, zumindest die größten Ausstattungsdisparitäten zu beseitigen. Die grundsätzliche Vorgehensweise sieht - grob dargestellt - wie folgt aus: Zunächst wird der aktuelle Infrastrukturbestand ermittelt. Danach versucht man

---

1 P.R. Puf, Planung der Infrastruktur, in: Planung im Verkehrssektor, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, hrsg. v. H.St. Seidenfus, Heft 54, Göttingen 1969, S. 243.

2 Vgl. Methoden der Prioritätsbestimmung II, Schriftenreihe Forschungsplanung, hrsg. v. Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Nr. 4, Bonn 1971, S. 71.

einen Indikator zu bilden, der den durchschnittlichen Infrastrukturbestand angibt. Sodann kann man feststellen, wo die Infrastrukturausstattung negativ von diesem Durchschnittsbestand abweicht. Letztlich bildet man auf Basis der ermittelten Durchschnittswerte Ziele für die von diesem Durchschnittsbestand negativ abweichenden Räume oder Sektoren<sup>1</sup>.

Allerdings können mit dieser Methode lediglich Engpässe bzw. gravierende infrastrukturelle Ausstattungsdisparitäten beseitigt und eine landeseinheitliche Ausstattung verwirklicht werden<sup>2</sup>.

Für eine verteilungsorientierte Zielplanung sind die soeben skizzierten Methoden aus folgenden Gründen ungeeignet.

Eine Planung der Ziele mit Hilfe von Zeitreihenvergleichen ist deshalb unbefriedigend, weil dabei die Ziele für die Zukunft aus Entwicklungen der Vergangenheit gewonnen werden. Bei einem derart mechanischen Vorgehen werden nicht nur "veränderte Umweltbedingungen vernachlässigt, sondern auch, und das ist besonders gravierend, sämtliche Planungsfehler der Vergangenheit in die Zukunft übertragen"<sup>3</sup>. Als rein mechanisches Verfahren schafft diese Methode kaum Möglichkeiten zur Feststellung von Fehlentwicklungen in der Vergangenheit. Sie enthält keine Theorie<sup>4</sup>. Als

1 Vgl. G. Stepper, Der Einsatz von gesellschaftlichen Indikatoren für Zwecke der Raumordnung und Landesplanung, in: P. Lampe u.a., Indikatoren zur Präzisierung von Zielen für Raumordnung und Landesplanung, Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, hrsg. v. W. Ernst und R. Thoss, Bd. 12, Münster 1976, S. 142 ff.

2 Vgl. R. Thoss, Ziele für die Landesentwicklung und ihre Konkretisierung durch Indikatoren, in: Der Landkreis, Heft 6, 1976, S. 194.

3 Methoden der Prioritätsbestimmung II, a.a.O., S. 71.

4 Vgl. R.L. Frey, Zur Problematik von Querschnittsvergleichen als Grundlage für die Infrastrukturplanung, in: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, hrsg. v. R. Jochimsen, U.E. Simonis, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF, Bd. 54, Berlin 1970, S. 177.

Möglichkeit zur Erstellung bedarfsgerechter Ziele ist sie deshalb ungeeignet.

Bei Querschnittsvergleichen wird unterstellt, daß die technologischen, politischen und vor allem gesellschaftlichen Bedingungen der zum Vergleich herangezogenen Länder oder Regionen dem Planungsland oder der Planungsregion ähnlich sind. Es ist jedoch davon auszugehen, daß durchweg strukturelle Unterschiede existieren, so daß die Wahrscheinlichkeit relativ hoch ist, mit dieser Methode zu falschen Zielen zu kommen<sup>1</sup>. Desweiteren ist zu bedenken, daß in einer einfachen Übertragung der Verhältnisse eines Landes auf ein anderes die Gefahr steckt, daß ebenfalls die Planungsfehler mit übernommen werden. Auch bei dieser Methode ermangelt es an einer Theorie. Sie ist zur Planung verteilungsorientierter Versorgungsziele der sozialen Infrastruktur ungeeignet.

Die Planung auf Basis von Durchschnittswerten erscheint auf den ersten Blick einleuchtend, lassen sich doch auf diese Weise infrastrukturelle Disparitäten abbauen. Jedoch weist auch diese Methode erhebliche Mängel auf. Zum einen beruht die Formulierung von Durchschnittswerten auf der Prämisse, daß in allen Teilräumen für identische Bedürfnisstrukturen der Bevölkerung geplant werden kann. Verteilungsorientierte Planung erfordert allerdings gerade die bedarfsgerechte Differenzierung der Ausstattung. Zum anderen beziehen sich Durchschnittswerte stets auf die Vergangenheit. Da "mit einiger Berechtigung zu vermuten ist, daß in der Vergangenheit die Versorgung mit Infrastruktureinrichtungen in der Regel unteroptimal war, führt eine Orientierung der Planung an solchen Werten zu einer Orientierung an der Vergangenheit"<sup>2</sup>, und damit ebenfalls zu einer Verstetigung von Fehlentwicklungen.

---

<sup>1</sup> Vgl. R.L. Frey, Querschnittsvergleiche, a.a.O., S. 185.

<sup>2</sup> R. Knigge, Infrastrukturinvestitionen, a.a.O., S. 118.



Es sei an dieser Stelle bereits vermerkt, daß auch bei einer verteilungsorientierten Zielplanung durchaus Situationen denkbar sind, in denen man mit Durchschnittswerten operieren kann. Es kann nämlich sein, daß es Schwierigkeiten bereitet, die Verhaltensweisen von Teilen der Bevölkerung in einer Region, die man versorgen will, vorauszuschätzen. Dann könnte auf die Messungen von Verhaltensweisen, die aktuell im Durchschnitt festgestellt werden, zurückgegriffen und zum Planungsziel erhoben werden. Die bisher in der Literatur diskutierte Methode der Planung mit Durchschnittswerten bezieht sich allerdings nur auf Ausstattungsdurchschnitte. Sie ist aus den ausgeführten Gründen für eine bedarfsgerechte und zukunftsorientierte Planung der sozialen Infrastruktur mangelhaft.

b) Verteilungsorientierte Zielplanung mit Hilfe der Delphi-Methode

b<sub>1</sub>) Der grundlegende Ansatz der Delphi-Methode

Die Delphi-Methode besteht "in einer systematischen Auswertung von Expertenurteilen unter Vermeidung der Nachteile der offenen Diskussion"<sup>1</sup>. In mehreren Befragungsrunden werden von den Experten Auskünfte über bestimmte Problembereiche verlangt, wobei ihnen jeweils die aggregierten Ergebnisse der vorherigen Befragungsrunde zur Verfügung gestellt werden<sup>2</sup>. Dadurch soll der Informationsstand der Beteiligten

---

1 Methoden der Prioritätsbestimmung II, a.a.O., S. 191.

2 Vgl. J. Bommer, Brainstorming, Morphologie, Szenario, Delphi- und Delphi-Conference-Methoden zur Bewertung von Entscheidungsmöglichkeiten und Erstellung von Prognosen, in: Seminar Systemtechnik II, Berlin 1972, S. 33 f.



erhöht werden, und es soll ihnen die Möglichkeit gegeben werden, ihre Antworten unter Berücksichtigung des neuen Informationsstandes zu revidieren oder ihren Antworten neue Aspekte hinzuzufügen<sup>1</sup>.

Das Ziel der Befragung ist es, in einem von subjektiven Störgrößen möglichst freien Prozeß einen Konsens mehrerer Experten zustande zu bringen bzw. zu einer umfassenden Gesamtmeinung über einen bestimmten Problembereich zu kommen. Dabei wird schlicht unterstellt, "daß mehrere mehr wissen als einer"<sup>2</sup>. Der hinter der Methode stehende Grundgedanke ist, "daß in der Regel das Urteil einer Gruppe über offene ungelöste Probleme verlässlicher ist, als die Meinung des einzelnen Forschers"<sup>3</sup>.

Die konkrete Vorgehensweise bei einer Delphi-Befragung ist wie folgt. In einer ersten Fragerunde wird einer Gruppe von sorgfältig ausgewählten, repräsentativen und für diesen Problembereich qualifizierten Experten ein präziser, sorgfältig aufgegliederter und unmißverständlicher Fragebogenkatalog übergeben, der von den Experten beantwortet werden muß. Die Antworten werden dann ausgewertet, aggregiert und das Gesamtergebnis den Experten in einer anonymen Form zur Verfügung gestellt<sup>4</sup>. Anonym bedeutet dabei, daß aus dem ausgewerteten Ergebnis der ersten Runde nicht zu entnehmen ist, von wem welche Antworten und Lösungsvorschläge stammen. Diese Anonymität ist notwendig, um den Einfluß dominanter Gruppenmitglieder abzuschwächen. Ihnen gelänge es leicht, z.B. durch ihren "Ruf", eine allzu schnelle Anpassung der Gesamtmeinung an ihre Meinung zu bewirken. Somit könnte eine Aufdeckung

---

1 Vgl. Methoden der Prioritätsbestimmung II, a.a.O., S. 191.

2 J. Bommer, Brainstorming, a.a.O., S. 34.

3 R. Knigge, Infrastrukturinvestitionen, a.a.O., S. 207.

4 J. Bommer, Brainstorming, a.a.O., S. 37 ff. passim.

aller Problembereiche verhindert werden.

In der zweiten Befragungsrunde werden die Teilnehmer gebeten, ihre Antworten anhand der vorliegenden Ergebnisse und damit der verbreiterten Informationsbasis zu überprüfen und ggfs. zu revidieren. In der zweiten Befragungsrunde wird auf diese Weise der Informationsstand der Experten erhöht, und es werden ihnen eventuell dadurch neue Möglichkeiten der Problemlösung eröffnet. Die aus dieser zweiten Frageunde hervorgehenden Ergebnisse stellen abhängige Gruppenurteile dar, welche zumeist eine geringere Streubreite aufweisen als die in der ersten Frageunde abgegebenen unabhängigen Urteile.

Eine Delphi-Befragung sollte mindestens aus zwei Frageunden bestehen. Je nach Komplexität des zu lösenden Problems kann dieser Prozeß um weitere Frageunden erweitert werden; solange bis man zu einer annehmbaren Problemlösung gekommen ist.

Ein besonders zu beachtendes Problem ist die Auswahl der Expertengruppe. Es dürfen nur Personen ausgewählt werden, die über genügende problembezogene fachliche Qualifikation verfügen. Weiterhin ist darauf zu achten, daß die Zusammensetzung des Expertenteams ausgewogen ist. Bei gravierenden Unterschieden hinsichtlich der Qualifikation der Fachleute kann eine Indizierung vorgenommen werden. Dabei werden die Antworten der Teilnehmer je nach Qualifikation der einzelnen entweder von dem Koordinator der Befragung oder den einzelnen Teilnehmern selbst gewichtet. Letztlich ist darauf zu achten, daß die Fragestellung unmißverständlich ist.

b<sub>2</sub>) Die Eignung der Delphi-Methode für eine verteilungsorientierte Zielplanung

Grundsätzlich ist die Delphi-Methode als Problemlösungsinstrument universell anwendbar<sup>1</sup>, insbesondere aber für "alle Bereiche der Zukunftsfindung, bei denen nicht auf eine ausgebaute Theorie zurückgegriffen werden kann". Insbesondere besteht die Möglichkeit der Anwendung, "wenn die Parameter einer Entwicklung nicht unmittelbar quantitativ formulierbare Aussagen über die zukünftige Entwicklung des untersuchten Bereichs erlauben"<sup>2</sup>. Sie ist also vor allem für solche Probleme geeignet, "die nicht oder nur teilweise aufgrund objektiver, quantitativer Informationen zu lösen sind und besonders Fachwissen voraussetzen"<sup>3</sup>.

Somit liegt das Hauptanwendungsgebiet der Delphi-Methode "auf Gebieten, auf denen man nur über unzureichende Daten verfügt, keine (nicht in ausreichendem Maße, d. Verf.) empirisch gesicherten Theorien oder doch nur Theorieansätze hat und die einen hohen Grad an Komplexität aufweisen"<sup>4</sup>. Diese Bedingungen gelten bei Prognosen über längere Zeiträume - dem Hauptanwendungsgebiet der Delphi-Methode - aber sie gelten eben auch für den Bereich der Infrastrukturplanung, der sich ja bekanntlich durch langfristige Inversibilität auszeichnet. Die Delphi-Methode läßt sich in diesen Anwendungsbereichen "zur Ermittlung von zu wünschenden Ereignissen, bzw. der Wünschbarkeit bestimmter Ereignisse"<sup>5</sup> einsetzen.

---

1 Vgl. H. Klages, Brainstorming, Delphi I und Delphi II, in: Methoden der Prioritätsbestimmung III, Teil II, a.a.O., S. 30.

2 Ebenda, S. 27.

3 Methoden der Prioritätsbestimmung II, a.a.O., S. 191.

4 R. Knigge, Infrastrukturinvestitionen, a.a.O., S. 209.

5 Ebenda, S. 210 f.

Mit Hilfe der Delphi-Methode ist es möglich, Informationen über die Präferenzstrukturen in der Bevölkerung durch die Befragung von Experten - welche aufgrund ihrer fachlichen Qualifikation und Erfahrung einen Überblick über diesen Bereich haben dürften - von Grund auf zu gewinnen, eine Auswahl der als relevant anzusehenden Bedürfnisse vornehmen und in konkretisierte Zielvorstellungen umsetzen zu lassen. Sie ist hierzu besser in der Lage als jene Methoden, die sich auf vergangene Entwicklungen beziehen und die Reflektion und Prognose des zukünftig wünschbaren Bedarfs vernachlässigen. Ideenreichtum und Kreativität von Sachverständigen kann somit in die Zielplanung integriert werden.

### b<sub>3</sub>) Darstellung des Zielfindungsprozesses

Grundsätzlich gilt, daß der systematische Zielfindungsprozeß und die endgültige Zielformulierung als ein Rückkoppelungsprozeß verstanden werden muß, dessen einzelne Stufen in der Praxis keineswegs immer voneinander abzugrenzen sind und der wiederholt durchlaufen werden muß, bevor die Ziele fixiert sind<sup>1</sup>.

Zunächst ist vom politischen Entscheidungsträger oder von der Behördenspitze ein kleines, interdisziplinär zusammengesetztes Team zu schaffen, welches über die fachliche Qualifikation verfügt, sowohl eine Expertenbefragung durchführen zu können, als auch zu den jeweiligen Problemen der sozialen Infrastruktur Stellung zu nehmen und weiterzuentwickeln. Erste Aufgabe dieses Teams ist die Durchführung der Delphi-Befragung und die vorläufige Präzisierung der durch die Befragung entstandenen Zielvorstellungen.

---

<sup>1</sup> Vgl. C. Zangemeister, Grundlagen der Zielfindung und Zielgewichtung, a.a.O., S. 30.

Dabei muß es zunächst die zur Delphi-Befragung heranzuziehenden Expertengruppe auswählen. Hierzu müssen die folgenden Kriterien beachtet werden. Zum einen müssen die auszuwählenden Experten in bezug auf die Problemstellung fachlich qualifiziert sein. Dies kann von Praktikern aber auch von Wissenschaftlern vermutet werden, die sich mit den Problemen der sozialen Infrastruktur beschäftigen. Zum anderen bedingt eine Planung, die an den Bedürfnisstrukturen der Bevölkerung ausgerichtet ist, daß durch die ausgewählten Experten möglichst alle in der Gesellschaft zu diesem Problem existierenden Interessenlagen und die wesentlichen wissenschaftlichen Strömungen vertreten sind<sup>1</sup>. Die Bedingung kann u.a. dadurch erfüllt werden, indem sich das Team bei der Auswahl der Experten zum Beispiel durch Anhörungen von den "gesellschaftlich relevanten Gruppen" beraten läßt.

Als nächste und wesentlichste Stufe des Zielplanungsprozesses folgt die Expertenbefragung mittels der Delphi-Methode. Das interdisziplinär zusammengesetzte Team hat die Aufgabe, die Befragung durchzuführen, die Ergebnisse auszuwerten und zusammenzufassen und sie gemeinsam mit neuen Fragen den Experten wieder vorzulegen. Formale Bedingung, die es dabei zu erfüllen gilt, ist, daß die Fragen so formuliert sind, daß alle Experten aus ihnen den gleichen Inhalt entnehmen.

Inhaltlich dürfen die Fragen nur konkrete Problemlösungen zulassen, die auf realistische Bedürfnisstrukturen abstellen. Außerdem muß darauf geachtet werden, daß sie sich innerhalb eines politisch bereits abgesteckten Entscheidungsrahmens bewegen müssen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Prüß/Tschöpe, Planung und Sozialplanung, a.a.O., S. 93.

Ein verbindlicher inhaltlicher Ablauf einer derartigen Delphi-Befragung und ein ebenfalls verbindlicher Fragebogenentwurf ergibt sich erst aus der Befragung selbst bzw. kann "nur sinnvoll von einem interdisziplinären Team"<sup>1</sup> erarbeitet werden. Grundsätzlich ist bei der Expertenbefragung so vorzugehen, daß man, ausgehend von der Erfassung aller wünschbaren Zielzustände diese im Verlauf der Befragung und durch die Befragung soweit präzisiert, bis sich schließlich ein Zielsystem ergibt, welches den Anforderungen, die wir an eine operationale Zielplanung stellen wollen, genügt.

In der ersten Befragungsrunde sollen zunächst alle wünschbaren Zielvorstellungen erfaßt werden. Ein dadurch für alle Experten unmißverständlich beschriebener Zielkatalog wird danach erneut in das Expertengremium eingebracht. Es ergeht dabei die Aufforderung, den Zielkatalog zu ergänzen und, wenn möglich, einzelne Ziele einander zuzuordnen<sup>2</sup>.

Während der gesamten Dauer des Befragungsprozesses sollen Zielvorstellungen, die von vornherein als irrelevant, absolut nie realisierbar oder als nicht wünschenswert erscheinen müssen, ausgesondert werden.

In einem nächsten Schritt ist es notwendig, sich gegenseitig ausschließende Ziele zu eliminieren. Zusätzlich soll eine grobe Gewichtung der Ziele vorgenommen werden<sup>3</sup>.

---

1 R. Knigge, Infrastrukturinvestitionen, a.a.O., S. 212.

2 Vgl. H.H. Koelle, Methoden der Zielanalyse, a.a.O., S. 7 f.

3 Vgl. R. Knigge, Infrastrukturinvestitionen, a.a.O., S. 212 passim.



Nachdem nun eine Liste von genau beschriebenen, geordneten und bewerteten Zielen für die soziale Infrastrukturpolitik erstellt worden ist, muß ermittelt werden, durch welche Indikatoren sich die Ziele operationalisieren lassen. Weiterhin müssen diese Indikatoren quantifiziert werden, d.h. es ist zu ermitteln, welche Versorgungsgrade für die Infrastruktureinrichtungen angestrebt werden sollen<sup>1</sup>. Als nächstes sind die qualitativen Anforderungen, die an Einrichtungen der sozialen Infrastruktur gestellt werden, zu ermitteln. Da der Problembereich bestmöglicher qualitativer Ausgestaltung angestrebter Infrastruktureinrichtungen ein sehr komplexer Bereich ist, kann man sich, bei mangelnder Detailkompetenz der Befragten darauf beschränken, qualitative Mindestanforderungen vorzugeben und die Vervollständigung dieses Fragenbereiches dem interdisziplinären Team überlassen, welches die Aufgabe dann unter Zuhilfenahme von speziell für diesen Problembereich geeigneten Experten durchführen kann.

Als letzter Schritt des Befragungsprozesses ist die Anpassung der Zielvorstellungen an die Realität notwendig. Dies kann dadurch geschehen, daß man einen gewissen Ressourcenrahmen vorgibt und die Experten damit beauftragt, die Ziele diesem Ressourcenrahmen anzupassen. Allerdings sollte man die ressourcenmäßigen Grenzen bei weitem nicht so eng ziehen, wie sie in der Realität tatsächlich sind; denn man will langfristig realisierbare Zielvorgaben schaffen.

Soweit zur groben Skizzierung der einzelnen Stufen eines möglichen Befragungsprozesses. Anzumerken ist

---

<sup>1</sup> Auf die Problematik der Sozialindikatoren werden wir im nächsten Punkt gesondert eingehen.

dazu noch folgendes. Der Befragungsprozeß ist als ein Rückkoppelungsprozeß zu verstehen. Dies heißt aber auch, daß man die einzelnen Stufen des Prozesses so lange wiederholt, neu einbringt oder neu gestaltet, bis sich ein präzises Ergebnis ergibt. Der Befragungsprozeß ist so zu gestalten und so lange fortzusetzen, bis man von den befragten Experten ein ihrer Gesamtmeinung entsprechendes, an den Bedürfnisstrukturen der Bevölkerung ausgerichtetes konsistentes Zielsystem für den jeweiligen Bereich der sozialen Infrastrukturpolitik erhalten hat, welches zumindest in Grundzügen den Anforderungen der langfristigen Realisierbarkeit und der Operationalität entspricht.

Der nächste Schritt des Zielplanungsprozesses besteht in der Diskussion der entstandenen Zielvorstellungen mit den für den Bereich der sozialen Infrastruktur relevanten politischen Entscheidungsträgern. Zum einen soll den politischen Entscheidungsträgern das Zielsystem durch den Diskussionsprozeß erläutert werden, zum anderen soll überprüft werden, ob die Ziele politisch realisierbar sind und den Intentionen der Entscheidungsträger entsprechen. Politisch unrealistische Zielvorstellungen sind so zu verändern, daß sie realistisch werden; weiterhin sind die Zielvorstellungen, wenn nötig, so zu modifizieren, daß sie in etwa den Intentionen der politischen Entscheidungsträger entsprechen. Insofern dient die Delphi-Methode als ein Mittel zur horizontalen Zielkonkretisierung.

In einem letzten methodischen Schritt innerhalb des Zielplanungsprozesses ist es notwendig, mit den von den Zielvorstellungen betroffenen Gebietskörperschaften in eine Diskussion über die Struktur eben dieser Zielvorstellungen einzutreten. Insbesondere

ist hier noch einmal die langfristige Realisierbarkeit der Zielvorstellungen zu überprüfen und die Frage zu klären, ob die Zielvorstellungen genügend Freiräume zur Berücksichtigung orts- und regionsspezifischer Besonderheiten lassen. Wenn nötig, müssen die Zielvorstellungen noch einmal marginal verändert werden. Auf diese Weise sollen Voraussetzungen geschaffen werden für die nächstfolgende vertikale Konkretisierung der Ziele.

Die so entstandenen Ziele für die soziale Infrastrukturpolitik einer Planungsebene müssen im Zuge dieser Politik laufend daraufhin überprüft werden, ob sie noch situationsrelevant sind, d.h. ob sie noch den realen Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechen. Dies kann dadurch geschehen, indem man Informationen über die Nutzung von Infrastruktureinrichtungen, die gemäß vorliegender Zielplanung geschaffen wurden, erhebt. An marginale Änderungen der eigentlichen Präferenzstrukturen kann man die Zielvorstellungen ohne erneuten methodischen Planungsprozeß anpassen. Andererseits ist aber auch zu beachten, daß Ziele im Zeitablauf nicht constant bleiben können, da sich die relevanten Umweltbedingungen und damit auch die Bedürfnisstrukturen verändern. Aus diesem Grund ist es notwendig, nach einem bestimmten Zeitraum erneut Zielplanungsprozesse der oben beschriebenen Art ablaufen zu lassen, um zu einer Anpassung der Ziele zu kommen.

### 3) Möglichkeiten und Probleme der Verwendung von gesellschaftlichen Indikatoren in der Zielplanung

Bei unseren bisherigen Überlegungen hat sich immer wieder gezeigt, daß der Operationalisierung der Ziele entscheidende Bedeutung beigemessen werden muß. Darüber hinaus erwies es sich, daß laufend Informationen über die Versorgungslage der Bevölkerung in der Zielplanung benötigt werden. Hierüber sind zusätzlich Prognosen über die zukünftige Entwicklung der Veränderungen in den Bedürfnisstrukturen erforderlich.

Letztendlich erwies sich die Notwendigkeit einer Kontrolle der Zielerreichung über die eingesetzten infrastrukturellen Maßnahmen. In den folgenden Ausführungen wollen wir deshalb prüfen, ob das Instrumentarium der gesellschaftlichen Indikatoren Möglichkeiten zu einer Lösung der angesprochenen Problembe-  
reiche bietet. Darüber hinaus wollen wir uns mit den Problemen auseinandersetzen, die bei einer Verwendung der Indikatoren in der Zielplanung gelöst werden müssen.

#### a) Begriff und Funktionen von gesellschaftlichen Indikatoren in der Zielplanung

Eine Einigkeit über die Definition von gesellschaftlichen Indikatoren ist in der Literatur nicht zu finden<sup>1</sup>. Die Bezeichnung der Indikatoren als gesellschaftlich stellt eine sinngemäße Übersetzung der ursprünglichen englischen Begriffsprägung dar<sup>2</sup>. Soziale Indi-

---

1 Vgl. K.D. Henke, Die Verteilung von Gütern und Diensten auf die verschiedenen Bevölkerungsschichten, a.a.O., S. 28.

2 Vgl. R. Chr. Bartholomäi, Vorhaben der Bundesregierung, in: Soziale Indikatoren - Konzepte und Forschungsansätze, hrsg. v. W. Zapf, Frankfurt - New York 1974, S. 25.

katoren sind stets Maße zur Beschreibung eines Sachverhaltes, so ist z.B. Indikator für den Sachverhalt "Wärme" ein Thermometer. Da Indikatoren unterschiedlichen Verwendungszwecken dienen sollen, erscheint es zweckmäßig, sie je nach der Art und Weise ihres planerischen Einsatzes in einer enumerativen Definition zu beschreiben<sup>1</sup>:

- "Informative Indikatoren erfüllen im Idealfall die Funktion, den Zustand der Gesellschaft und die Veränderungen, die sich in ihr vollziehen, zu beschreiben"<sup>2</sup>. Sie sollen als quantitative Statistiken<sup>3</sup> die objektiven Lebensbedingungen und die subjektiven Wünsche und Befriedigungen operational beschreiben<sup>4</sup>.
- Sie werden zu problemorientierten Indikatoren, wenn sie einen bestimmten Ist-Zustand der Gesellschaft im Hinblick auf einen Soll-Zustand beschreiben und ursächlich erklären können. Das heißt, sie müssen in theoretische Modelle integriert sein<sup>5</sup>.
- Prognostische Indikatoren sollen aufgrund gegenwärtiger Trends die Verhältnisse in der Zukunft beurteilen und beschreiben, so daß die Zielverfolgung auf ihren jeweiligen Zielerreichungsgrad hin überprüft werden kann und ggfs. Anpassungen vollzogen werden können.

---

1 Vgl. G. Witte, Möglichkeiten und Verwendung von gesellschaftlichen Indikatoren in der raumordnungspolitischen Planung der BRD, Gesellschaft für wirtschafts- und verkehrswissenschaftliche Forschung e.V. Bonn, Bonn 1976, S. 4 ff. passim.

2 Chr. Leipert, Soziale Indikatoren - Überblick über den Stand der Diskussion, in: Konjunkturpolitik, 13. Jg. (1973), Heft 4, S. 221.

3 So definiert sie A.D. Biderman, Social Indicators and Goals, in: Social Indicators, hrsg. v. R.A. Bauer, Cambridge/Mass. 1966, S. 69.

4 Vgl. Chr. Leipert, Soziale Indikatoren und Wohlstandsmessung, in: Wirtschaftsdienst, 53. Jg. (1973), Heft 9, S. 479.

5 Vgl. H.P. Gatzweiler, Aufbau und Funktion des Bereichs Bevölkerung innerhalb eines raumordnungspolitischen Planungsinformationssystems, Arbeitsbericht 2/1975, Projekt 233: Laufende Raumbewachung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, schriftliche Fassung eines Vortrags vor dem "Arbeitskreis - für neue Methoden in der Regionalforschung", Wien 1975, S. 8.

nen<sup>1</sup>.

- Normative Indikatoren sind von direkten normativem Interesse. Sie registrieren nicht nur gesellschaftliche Verhältnisse, sondern bewerten sie nach Maßgabe eines Soll-Zustandes<sup>2</sup>.
- Programmorientierte Indikatoren erfüllen die Funktion der Erfolgsmessung. In ihnen werden die Ziele politischer Programme quantifiziert ausgedrückt. Dadurch ist bei zeitlicher Dauerbeobachtung die Messung ihrer Wirksamkeit möglich.

Im Rahmen der Zielplanung werden gesellschaftliche Indikatoren als geeignete Meßinstrumente zur Operationalisierung von Zielen angesehen<sup>3</sup>. Hierzu ist es zunächst erforderlich, gesellschaftliche Indikatoren zu suchen, welche die abstrakten politischen Ziele möglichst angemessen konkretisieren sollen. Zudem sollen sie eine räumliche und soziale Differenzierung aufweisen.

Bei der Beschreibung der Ausgangslage und der Entwicklungstendenzen wächst den gesellschaftlichen Indikatoren die Funktion von Informationsinstrumenten zu. Ihre Auswahl erfolgt nach dem Informationsbedürfnis der Ziele der Planung. Sie erhalten damit "diagnostische Bedeutung"<sup>4</sup> in bezug auf die angestrebten Zielbereiche.

Neben die Funktion der Information über die Ausgangslage tritt noch die Aufgabe der Prognose. Hierzu wurde der Begriff der "Predikatoren"<sup>5</sup> geprägt. Sie sollen

---

1 H.P. Gatzweiler, Aufbau und Funktion des Bereichs Bevölkerung innerhalb eines raumordnungspolitischen Planungsinformationssystems, a.a.O., S. 8.

2 Vgl. U.S. Department of Health Education and Welfare (Hrsg.), Toward a Social Report, Washington D.C. 1969, S. 97.

3 Vgl. G. Witte, Möglichkeiten und Verwendung von gesellschaftlichen Indikatoren in der raumordnungspolitischen Planung der BRD, a.a.O., S. 14 f.

4 G. Buttler, Sozialindikatoren, Beiträge des Instituts der deutschen Wirtschaft, Nr. 5, Köln 1973, S. 25.



die zukünftigen Bedürfnisstrukturen und Verhaltensweisen der Bevölkerung kennzeichnen, so daß die Zielplanung hierauf abgestellt werden kann.

Letztlich gestatten gesellschaftliche Indikatoren die Messung des Erfolgs der infrastrukturellen Maßnahmen. Hierzu müssen sie auf Dauer beobachtbar sein<sup>1</sup>. In einem festzulegenden Zeitabstand müssen die Veränderungen der Indikatorenwerte festgestellt werden. Bei verteilungsorientierten Zielen mißt sich der Erfolg am Output. Hierzu sind gesellschaftliche Indikatoren besonders geeignet, weil sie mehrdimensional sind und damit auch "natürliche Einheiten"<sup>2</sup> zulassen. Beziehen sich die gesellschaftlichen Indikatoren auf die Bewertung der Gesamtheit aufeinander abgestimmter Maßnahmen, so erhalten sie die Funktion der Programmbewertung<sup>3</sup>.

b) Probleme bei der Verwendung gesellschaftlicher Indikatoren in der Zielplanung

b<sub>1</sub>) Probleme bei der Aufstellung

Bei der Umschreibung eines gesellschaftlichen Problems mit Hilfe eines Indikators besteht die Gefahr, daß der Indikator das Indikandum nur unter einem bestimmten Blickwinkel und insofern einseitig beschreibt. Er gibt dann keine exakte Auskunft über die Problemstellung.

---

Fortsetzung der Fußnote von S. 130

5 H.P. Gatzweiler, Aufbau und Funktion des Bereichs Bevölkerung innerhalb eines raumordnungspolitischen Planungsinformationssystems, a.a.O., S. 8.

1 Vgl. H.J. Krupp, Die Implikationen multidimensionaler Zielsysteme für die Entwicklung operationaler Theoriesysteme, in: Konsum und Qualität des Lebens, hrsg. v. B. Bievert, K.H. Schaffartzik, G. Schmolders, Konsum und Qualität des Lebens, Opladen 1974, S. 522f.

2 W. Zapf, Zur Messung der Lebensqualität, in: Zeitschrift für Soziologie, 1. Jg. (1972), Heft 4, S. 367.

3 Vgl. H. Drost, Soziale Indikatoren, in: Wirtschaftswoche, 26. Jg. (1972), Heft 28, S. 40.

Hinsichtlich der Signifikanz treten bei der Aufstellung der Indikatoren zwei Fragen in den Vordergrund<sup>1</sup>:

- Welche Validität (Gültigkeit) und Informationskraft kann dem Indikator in bezug auf die Problemstellung beigemessen werden?<sup>2</sup>
- Wieviel Indikatoren werden zu einer umfassenden Beschreibung des Problems benötigt, ohne daß zugunsten der praktikablen Handhabung die Übersichtlichkeit verloren geht?<sup>3</sup>

Die Validität kann durch eine Reihe von Ursachen beeinträchtigt sein. Als erstes ist zu erwähnen, daß Indikatoren individuell unterschiedlich interpretiert werden<sup>4</sup>. Sie können somit nur Gültigkeit für diejenigen besitzen, die sie aufstellen. Zweitens steht zu befürchten, daß viele Indikatoren nur darum Verwendung finden, weil sie als Daten verfügbar sind. Ihre Bedeutung wird nicht hinterfragt<sup>5</sup>. Schließlich kann die Methode der Messung zur Invalidität der gesellschaftlichen Indikatoren beitragen.

So können Teilmessungen vorgenommen werden, die die Gefahr einer unzulässigen Reduktion - vielleicht sogar Umkehrung des Konzepts - beinhalten; z.B. Messung der volkswirtschaftlichen Leistungskraft nur durch den Indikator BSP/Kopf<sup>6</sup>.

---

1 Vgl. G. Witte, Möglichkeiten und Grenzen der Verwendung von gesellschaftlichen Indikatoren in der raumordnungspolitischen Planung der BRD, a.a.O., S. 41 ff.

2 Vgl. H. Klages, Gesellschaftliche Indikatoren der Raumordnung, in: Sozial Indikatoren - Konzepte und Forschungsansätze III, hrsg. v. W. Zapf, Frankfurt - New York 1975, S. 278.

3 Vgl. B.M. Gross, The State of the Nation: System accounting, in: Social Indicators, a.a.O., S. 260 ff.

4 Vgl. A.D. Biderman, Social Indicators and Goals, a.a.O., S. 81.

5 Vgl. W.D. Narr, Kommentar aus der Sicht eines Politikwissenschaftlers, in: Soziale Indikatoren I, hrsg. v. W. Zapf, Frankfurt-New York 1974, S. 151.

6 Vgl. Chr. Leipert, Soziale Indikatoren, a.a.O., S. 228 f.

Auch muß bei den indirekten Messungen mittels korrelativer Indikatoren sehr vorsichtig vorgegangen werden. Sie werden meist eingesetzt, wenn ein Ziel nur durch ein Substitut quantifiziert werden kann. Theoretisch muß gefordert werden, daß sie erst nach eingehender Analyse der Wirkungszusammenhänge von indirektem Indikator und dem Ziel, das er messen soll, eingesetzt werden. Im Bereich der Planung der sozialen Infrastruktur finden sich sehr häufig indirekte Messungen, z.B. Messung des Bildungsniveaus an den Häufigkeiten qualifizierter Schulabschlüsse. Die Fachwissenschaften, hier die Pädagogik, muß Auskunft über die Gültigkeit solcher Messungen geben können.

Einer der Hauptgründe für die indirekten Messungen liegt in der mangelnden Verfügbarkeit statistischen Materials. Die Problematik der Datenbasis zur Erstellung von gesellschaftlichen Indikatoren für die Infrastrukturpolitik stellt sich unter zwei Aspekten:

- Reichen die bereits vorhandenen Daten und Möglichkeiten zur Diensterhebung aus, Informationen für die Planung zu liefern?
- Stehen die Meßwerte in der erforderlichen regionalen und sozialen Gliederung zur Verfügung?

Als Datenbasis stehen die Erhebungen des Statistischen Bundesamtes, der Statistischen Landesämter und - weniger systematisch - die statistischen Erhebungen in den Fachplanungsämtern der Gemeinden zur Verfügung. Darüber hinaus gibt es in allen Bereichen der sozialen Infrastruktur Datenerhebungen, z.B. über das Benutzungsverhalten der Bevölkerung, die von Forschungsinstituten durchgeführt werden. Diese haben allerdings den Mangel, daß sie nicht laufend

durchgeführt werden. Weiterhin stehen neuere Datenhandbücher zur Verfügung, die eine Verbindung herstellen wollen "zwischen einer Reihe von verfügbaren, meist amtlichen statistischen Nachschlagewerken ... und den soziologisch interpretierenden 'Sozialkunden' für die Bundesrepublik"<sup>1</sup>.

Bei der Erhebung neuer und der Auswertung vorhandener Daten ergeben sich eine Reihe von Schwierigkeiten, die bedacht sein wollen. Erstens liegt in jeder Indikatorbildung eine Bewertung der als relevant oder wichtig erachteten Informationen. Dabei können wesentliche Dinge übersehen werden. Zweitens müssen alle gesellschaftlichen Phänomene entfallen, die nicht quantitativ meßbar sind<sup>2</sup>. Drittens entziehen sich Messungen der subjektiven Einstellungen und Zufriedenheiten der Bevölkerung heute nach den Möglichkeiten der amtlichen Statistik. Die hierzu vorliegenden Erhebungen und Studien privater Institutionen sind in ihrem Aufbau und Terminologie sehr heterogen.

Die räumliche und soziale Differenzierung der Daten wird immer dann zum Problem, wenn es sich um Daten des Bundes- und der Landesstatistik handelt. Bei den Erhebungen auf Gemeindeebene und durch private Institutionen kann nämlich eine Bezugsgröße gewählt werden, die der der Einzugsbereiche von Infrastruktureinrichtungen entspricht. Es ergeben sich auf diese Weise Auskünfte über den Erfolg - z.B. an Benutzungsfällen gemessen - einzelner Einrichtungen der sozialen Infrastruktur. Damit bleibt die Information über die Ziel-Mittel-Beziehung erhalten. Auch kann bei kleineren Grundgesamtheiten eine soziale Differenzierung erfolgen.

---

1 E. Ballerstedt, W. Glatzer, K.U. Mayer, W. Zapf, Soziologischer Almanach, Frankfurt - New York 1975, S. 15; vgl. außerdem Gesellschaftliche Daten 1973 in der BRD, hrsg. v. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1973.

2 Vgl. E.B. Sheldon, H.E. Freeman, Sozial-Indikatoren: Illusion oder Möglichkeit, in: Planung und Information. Materialien zur (Fortsetzung nächste Seite)

Bei Indikatoren, die auf Bundes- oder Landesebene aufgestellt werden sollen, ist man sich allgemein darüber einig, daß ein Gebietsraster geschaffen werden muß, der

- "Deckungsgleichheit herstellt zwischen dem Gebiet, dessen Ausstattung gemessen werden soll, und dem Einzugsgebiet der Einrichtung, für die der Indikator einen Versorgungsgrad anzeigen soll"<sup>1</sup>.
- so gestaffelt wird, daß sich die unterschiedlichen räumlichen Bezugseinheiten der verschiedenen Bereiche aggregieren lassen (z.B. Gemeinden zu Kreisen etc.).
- sie im einzelnen an den Erreichbarkeiten der verschiedenen Versorgungseinheiten orientiert<sup>2</sup>.

Letztlich muß noch bei der Aufstellung von Indikatoren eine Entscheidung gefällt werden, nämlich ob der entstehende Nutzen in Form von subjektiven Indikatoren gemessen werden soll, oder ob nur objektive Indikatoren ermittelt werden sollen.

Die Verwendung subjektiver Indikatoren, z.B. in Form einer Messung der Zufriedenheit mit Versorgungseinrichtungen, stößt auf drei Schwierigkeiten. Formal ist ihre Erhebung in der amtlichen Statistik der BRD nicht möglich, da sich diese auf objektive Tatbestände

---

Fortsetzung der Fußnote von S. 134  
Planungsforschung, hrsg. v. G. Fehl, M. Fester, N. Kuhnert,  
Gütersloh 1972, S. 256.

- 1 Ausschuß 'Daten der Raumordnung' der Ministerkonferenz für Raumordnung, Stellungnahme zur Frage der Verwendung von Indikatoren im Bundesraumordnungsprogramm, internes Manuskript, Hannover 1975, S. 2.
- 2 Vgl. G. Witte, Möglichkeiten und Grenzen der Verwendung gesellschaftlicher Indikatoren in der raumordnungspolitischen Planung der BRD, a.a.O., S. 47.



beschränken muß<sup>1</sup>. Methodisch sind sie nur sehr schwierig zu handhaben und scheiden insofern für die praktische Planung auf absehbare Zeit aus<sup>2</sup>. Letztlich sollen in einer verteilungsorientierten Zielplanung die Bedürfnisstrukturen ohnehin einer Auswahl und einer Bewertung, z.B. in einem Delphi, unterzogen werden. Subjektive Indikatoren hätten deshalb nur den Wert von zusätzlichen Informationen.

Bei der Verwendung von objektiven Indikatoren hat man die Wahl zwischen Input- und Outputindikatoren. "Sie beschreiben Ursache und Wirkung, oder anders ausgedrückt: Ziel-Mittel-Relationen"<sup>3</sup>.

Zur Messung der Effizienz der Infrastrukturpolitik ist sowohl die Input- als auch die Outputerfassung notwendig. Inputindikatoren haben den Vorteil, daß sie sich leichter erfassen lassen, z.B. in Form von Infrastrukturkatastern und ihre Veränderung<sup>4</sup>. Eine alleinige Verwendung von Inputindikatoren ermöglicht jedoch keine hinreichende Zieloperationisierung und Erfolgskontrolle. Hierzu sind allein Outputindikatoren in der Lage. Sie sind jedoch in der Praxis oft nur unter Schwierigkeiten zu ermitteln. Häufig muß daher auf indirekte Messungen des Outputs ausgewichen werden. Eine typische Messung dieser Art ist z.B. die Messung des Outputs von Infrastrukturinvestitionen mit Hilfe von Benutzungshäufigkeiten und Benutzerstrukturen. Wie wir jedoch bereits erwähnt haben,

1 Vgl. Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke (Stat Ges) vom 3.9.1953, BGBl Teil I, S. 1314; sowie R. Werner, Methodische Ansätze zur Konstruktion sozialer Indikatoren, in: Soziale Indikatoren II, a.a.O., S. 201.

2 Vgl. zu den Ansätzen zur Messung des subjektiven Nutzens G. Hesse, Verteilung öffentlicher Tätigkeiten. Konstruktion und Kritik alternativer Möglichkeiten der Ermittlung ihrer personalen Inzidenz, a.a.O.

3 Beirat für Raumordnung, Gesellschaftliche Indikatoren für die Raumordnung.

4 Beispiele für Inputindikatoren, die Eingang in die praktische Planung gefunden haben, finden sich im Bundesraumordnungsprogramm sowie im hessischen Landesentwicklungsplan. Vgl. Bundesraumordnungsprogramm, hrsg. v. Bundesminister für Raumordnung und Städtebau, (Fortsetzung nächste Seite)



setzen diese indirekten Messungen Kenntnis über die Wirkungen, z.B. der Benutzung, auf die Zielgrößen voraus.

Abbildung 6 gibt - dargestellt anhand einiger Beispiele - einen Überblick über die Zusammenhänge zwischen subjektiven und objektiven sowie Input- und Outputindikatoren. Für die meisten der darin aufgeführten Beispiele erscheint es zweckmäßig, die Output-Messung über indirekte Messungen vorzunehmen. Sie verkürzen als ein Glied in der Kausalkette die Distanz zwischen Versorgungszielen und infrastrukturellen Maßnahmen.

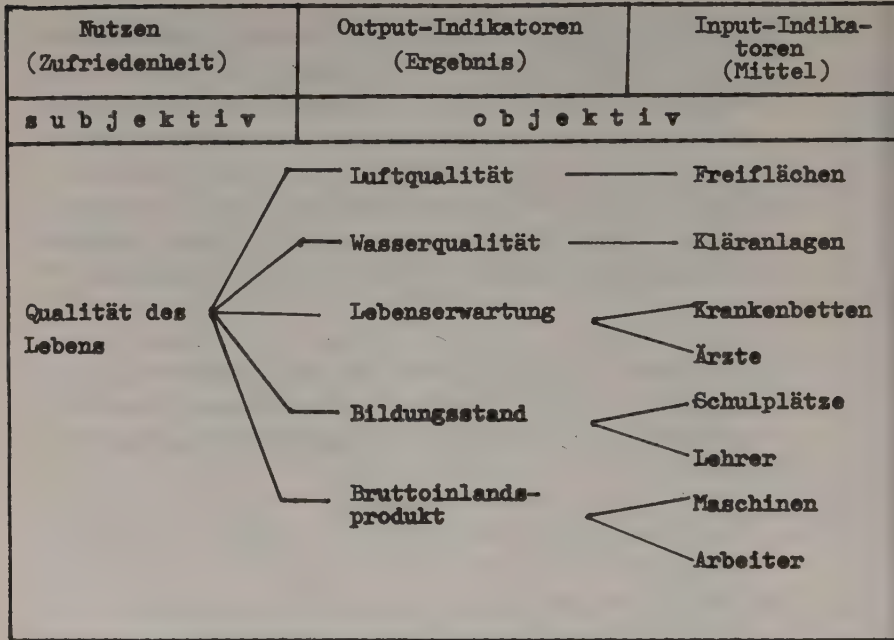
Es bleibt als Fazit festzuhalten, daß für die Planung sowohl Input- als auch Outputindikatoren von Bedeutung sind. Es kommt darauf an, sie auf den verschiedenen Ebenen der Planung zweckmäßig zu kombinieren<sup>1</sup>.

---

Fortsetzung der Fußnote von S. 136  
Bonn 1975 sowie Landesentwicklungsplan. Durchführungsabschnitt für die Jahre 1975 - 1978, hrsg. v. Hessischen Ministerpräsidenten, Wiesbaden 1974, S. 118 f.

<sup>1</sup> Vgl. W. Zapf, Zur Messung der öffentlichen Armut, in: Soziale Indikatoren I, a.a.O., S. 211.

Abbildung 6: Zusammenhang zwischen subjektiven und objektiven sowie Input- und Output-Indikatoren, dargestellt anhand einiger Beispiele



Quelle: R. Thoss, Indikatoren für die Qualität des Lebens.  
 Probleme der regionalstatistischen Definition und der  
 regionalpolitischen Interpretation, in: R. Thoss, H. Weyl  
 u.a., Gesellschaftliche Indikatoren als Orientierungsmittel  
 für die Regionalpolitik, Materialien zum Siedlungs- und  
 Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 10, Münster 1974,  
 S. 12.

b<sub>2</sub>) Probleme bei der Systematisierung und Zusammenfassung gesellschaftlicher Indikatoren

Das Problem der Selektion stellt sich in zweifacher Weise: Zum einen als ein technisches, d.h. es ist eine optimale Anzahl von Indikatoren für die Planung zu bestimmen. Es besteht ein Konflikt zwischen Selektivität und Vollständigkeit des Indikatorenkatalogs. Gibt es zuwenig operationalisierte Ziele, so konzentriert sich die Öffentlichkeit schnell auf diese aktuellen Problembereiche und es besteht die Gefahr, daß die Entdeckung zukünftiger oder bisher als nebensächlich angesehener Problembereiche verbaut wird<sup>1</sup>. "Werden hingegen zu viele Indikatoren, d.h. operationalisierte Ziele, angegeben, so besteht die Gefahr, daß sie in der öffentlichen Diskussion überhaupt keinen Anklang finden oder dezisionistisch verkleinert werden"<sup>2</sup>. Bei einem zu findenden Kompromiß zwischen Zuviel und Zuwenig muß die Zieldiskussion offen bleiben, d.h. eine Fixierung auf einen bestimmten Katalog muß vermieden werden<sup>3</sup>.

Zum zweiten stellt sich das Selektionsproblem qualitativ. Wir haben dieses Problem bereits kennengelernt, als wir die Notwendigkeit einer Auswahl relevanter Bedürfnisse durch die Zielplanung behandelten. Es stellt sich bei der Aufstellung der gesellschaftlichen Indikatoren ein, und wir können auf die Methoden der Zielplanung verweisen, mit deren Hilfe das Problem einer Lösung zugeführt werden kann. Gesellschaftliche Indikatoren in ihrer Ausprägung als Input- und Output-

---

1 Vgl. F.J. Stendenbach, Sozialindikatoren und Gesellschaft, in: G. Albrecht u.a., Sozialogie, Festschrift für René König, Opladen 1973, S. 301.

2 G. Witte, Möglichkeiten und Grenzen der Verwendung von gesellschaftlichen Indikatoren in der raumordnungspolitischen Planung der BRD, a.a.O., S. 52.

3 Vgl. H.J. Krupp, Sozialpolitisches Entscheidungs- und Indikatorensystem für die BRD (SPES), in: Allgemeines Statistisches Archiv, 57. Bd. (1973), Heft 3/4, S. 384.

indikatoren sind in der Lage, die hierbei auftretenden Zielkonflikte transparent zu machen und damit die Entscheidungen und Bewertungen zu erleichtern.

Das Problem der Aggregation gesellschaftlicher Indikatoren stellt sich für jede Zielplanung, die auf mehreren Planungsebenen erfolgt. Wenn wir die Zielplanung im vorhergehenden Punkt als eine zunehmende Konkretisierung der Planungsziele gesehen haben, bedeutet dies, daß auf der jeweils höheren Stufe gesellschaftliche Indikatoren der niedrigeren zusammengefaßt, d.h. allgemeiner gefaßt sein müssen. So ist es z.B. denkbar, daß die Indikatoren Benutzung von Hallenschwimmbädern und Benutzung von Freisportflächen zu einem Indikator Benutzung von Sportanlagen zusammengefaßt werden. Diese Aggregation ist allerdings vielfach nicht so problemlos, wie dies Beispiel es vielleicht erscheinen läßt.

Diese Aggregation ist jedoch mit folgenden Problemen behaftet:

- Ein Gesamtindikator setzt sich aus Einzelindikatoren zusammen, die jeweils eine andere Einflußstärke haben. "Ihre Akzeptierung und Verwendung stellt in jedem Fall ein politisches Werturteil dar"<sup>1</sup>.
- Es besteht die Gefahr der Saldierung, indem "sich zwei gegenläufige Bewegungen von Einzelercheinungen aufheben mit dem Ergebnis, daß der Index deshalb die relativen Veränderungen nicht anzeigt"<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Vgl. R. Thoss, Indikatoren für die Qualität des Lebens, a.a.O., S. 14.

<sup>2</sup> Chr. Leipert, Soziale Indikatoren, a.a.O., S. 230.

- Schließlich stellt sich die Frage, ob die einzelnen Indikatoren überhaupt aggregierbar sind. "Die Möglichkeit der Zusammenfassung von einzelnen Indikatoren hängt davon ab, ob man die Erfüllung der verschiedenen gesteckten Ziele als substitutiv ansieht oder nicht"<sup>1</sup>.

Hinsichtlich der Aggregation von Indikatoren werden substitutive und komplementäre Indikatoren unterschieden. Sie sind substitutiv, wenn sie gegeneinander aufrechenbar sind. Zwischen ihnen bestehen Wertrelationen, die angeben, durch wieviel Einheiten der einen Indikatordimension eine Einheit der anderen Indikatordimension ersetzbar ist<sup>2</sup>.

Sie werden als komplementär bezeichnet, wenn eine Zielerreichung nur durch gleichzeitiges Ansteigen der Werte mehrerer Indikatoren möglich ist. "Strikte Komplementarität würde einen Zwang zur Bündelung<sup>3</sup> implizieren, denn der Grad der Zufriedenheit der Bevölkerung erhöht sich nur, wenn sich der Wert mehrerer Indikatoren gleichzeitig erhöht"<sup>4</sup>.

Es ist zu vermuten, daß in der Praxis der Infrastrukturplanung keine reinen Fälle der Substitutivität oder Komplementarität auftauchen. Realistischerweise kann man unterstellen, daß eine Substitution verschiedener Leistungen erst dann von der Bevölkerung akzeptiert werden würde, wenn bestimmte Mindeststandards für alle Indikatoren bereits erfüllt sind<sup>5</sup>.

---

1 Beirat für Raumordnung, Gesellschaftliche Indikatoren für die Raumordnung, a.a.O.

2 Vgl. R. Thoss, Indikatoren für die Qualität des Lebens, a.a.O. S. 14.

3 Vgl. H.J. Ewers, Bündelung oder Substitution als Zeitlinie der Infrastrukturpolitik?, in: R. Thoss u.a., Gesellschaftliche Indikatoren als Orientierungsmittel für die Regionalpolitik, a.a.O., S. 38.

4 R. Thoss, Indikatoren für die Qualität des Lebens, a.a.O., S. 15.

5 Vgl. P. Lampe, Gesellschaftliche Indikatoren als Instrumente zur Bestimmung von Zielen in Raumordnung und Landesplanung, in: Raumforschung und Raumordnung, 33. Jg. (1975), Heft 4, S. 181.

## B. Realisierungsstrategie

Im zweiten Kapitel haben wir gesehen, daß eine Zielplanung ohne geeignete Realisierungsstrategie unvollständig bleiben muß. Nicht zuletzt die bestehende Vielfalt der Träger der Infrastrukturpolitik gebietet dies. Die Aufgabenteilung zwischen Land und Gemeinden ist historisch gewachsen; zudem genießt sie einen gewissen formalen Schutz. Gleichwohl stellt sich die Frage nach der Zweckmäßigkeit dieser Arbeitsteilung im Hinblick auf die Realisierung von verteilungsorientierten Versorgungszielen der Landesplanung. Maßstab der Koordination zwischen den Trägern der Infrastrukturpolitik war, wie wir sahen, das räumliche Gerechtigkeitsziel, gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen.

Im folgenden sollen deshalb zunächst grundsätzliche Überlegungen zu einer zweckmäßigen Arbeitsteilung zwischen den Trägern der Infrastrukturpolitik angestellt werden. Im Anschluß daran ist zu fragen, welche Methoden zu einer zweckmäßigen Organisation der Aufgabenteilung zur Verfügung stehen. Dabei interessiert uns zunächst, welche Institutionen auf den Planungsebenen geeignet erscheinen, die Zielkonkretisierung und darüber hinaus die Koordination der Zielplanungen zu leisten. Schließlich sind jene Instrumente zu erfassen, die zur Verfügung stehen, um vertikal die Zielplanungen auf den verschiedenen Ebenen zu koordinieren.



1) Zur Aufgabenteilung zwischen Landes- und Gemeindeplanung

Die Diskussion der Zielplanung muß sich immer auch der Frage widmen, wer soll die Pläne aufstellen? Als Antwort wählen wir zunächst das für unser System naheliegende - weil vorhandene: die Gemeinden. Wir werden sehen, daß es eine Reihe guter Gründe gibt, die für eine Erfüllung dieser Aufgabe durch die Gemeinden sprechen.

Dabei stößt man sehr schnell auf den Konflikt zwischen der durch die Selbstverwaltungsgarantie abgesicherte eigenverantwortliche Aufgabenerfüllung der Gemeinden und der durch das Gleichgewichtspostulat intendierten Zentralisation der Planung beim Land. Beide Extremfälle weisen Vor- und Nachteile auf, so daß nach einem differenzierten System der Aufgabenteilung zu suchen ist, welches einen geeigneten Kompromiß herbeiführt.

a) Zielplanung ausschließlich in den Gemeinden:  
Die Gemeindeselbstverwaltung

Die verfassungsrechtliche Absicherung der Gemeindeselbstverwaltung<sup>1</sup> findet sich in der Generalklausel des Art. 28 GG sowie in den finanzverfassungsrechtlichen Garantienormen der Art. 106 und 107 und in der verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzgewährleistung des Art. 93 I Nr. 4 b. In Art. 28 GG wird den Gemeinden das Recht gewährleistet, alle "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" im Rahmen der Gesetze in "eigener Verantwortung" zu regeln.

---

<sup>1</sup> Vgl. K. Stern, Zur Revision des Grundgesetzes: Zur Position der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Verfassungsordnung. "Die öffentliche Verwaltung", 28. Jg. (1975), Heft 15, S. 516 ff.

Anders als noch in der Reichsverfassung von 1849, in der noch die Gemeinden und Gemeindeverbände in der gesellschaftlichen Sphäre mit Gegensätzlichkeit zum Staat angesiedelt waren, stehen die Garantien der kommunalen Selbstverwaltung lediglich im organisatorischen Teil des Grundgesetzes. Die Gemeinden sind damit als Bestandteil des demokratischen Staates zu sehen; wobei Demokratie hier - entsprechend der deutschen Tradition dieses Begriffs - vermehrt als dezentralisierte und damit "die Staatlichkeit entlastende Freiheit"<sup>1</sup> verstanden wird. Entsprechend den organisatorischen Bedürfnissen des Staates ist damit auch die Gemeindeselbstverwaltung im Rahmen der Gesetze des Staates gestaltbar.

Hinsichtlich der Gestaltung der Gemeindeselbstverwaltung können wir zwei grundsätzlich verschiedene Ansätze unterscheiden. Als erstes findet sich in der Literatur eine Sichtweise, die die Gemeindeselbstverwaltung historisch und normativ als eine soziale Erzungenschaft der bürgerlichen Gesellschaft gegenüber dem Obrigkeitsstaat sieht und verteidigt. Zweitens sehen wir eine funktionale Sichtweise, in der die Gemeinden als ein Subsystem innerhalb des politischen Systems der BRD erscheinen. Die Gemeindeselbstverwaltung erfüllt dann bestimmte Funktionen des Subsystems innerhalb des Gesamtsystems. Der Gegensatz, der hier zum Ausdruck kommt, löst sich auf, wenn wir die Veränderungen der Rahmenbedingungen gemeindlicher Selbstverwaltung mit in die Betrachtung einbeziehen.

---

<sup>1</sup> R. Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, in: Staatsrechtliche Abhandlungen, 2. Auflage, Berlin 1968, S. 119, zitiert nach K. Stern, Zur Revision des Grundgesetzes ..., a.a.O., S. 516.

a<sub>1</sub>) Gemeindeselbstverwaltung - Ideologie und Wirklichkeit

In Teilen der verwaltungswissenschaftlichen Literatur erscheint das Postulat der Gemeindeselbstverwaltung ideologisch überhöht. Ihr Ausgangspunkt ist die durch den Art. 28 GG notwendige Trennung von örtlichen und überörtlichen Angelegenheiten. Wird darüber reflektiert, wieweit Eingriffe in die Gemeindeselbstverwaltung verfassungsmäßig zulässig sind, so wird, da der Begriff der "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" in Anbetracht "hochgradiger Verflechtung und Arbeitsteilung im Verhältnis der öffentlichen Entscheidungseinheiten zueinander"<sup>1</sup> kaum zu operationalisieren ist, der philosophieträchtige Begriff des "Kernbereiches" oder "Wesensgehalts"<sup>2</sup> der Gemeindeselbstverwaltung eingeführt. Es gelingt aber nicht, die Leerformel vom Wesensgehalt der Gemeindeselbstverwaltung zu konkretisieren, so daß daraus keine operationalen Kriterien abzuleiten sind, anhand derer die Rolle der Gemeindeselbstverwaltung in der politischen Realität analysierbar wird. Was stattdessen bleibt, ist ein "Dogma der kommunalen Selbstverwaltung"<sup>3</sup> und Selbstverwaltungskonzeptionen, die häufig zu rein normativ-dogmatischen Modellen ohne Wirklichkeitsbezug<sup>4</sup> geraten und deren Gemeinsamkeit in der Frontstellung der Gemeinde gegen den Staat liegt. Diese Gemeindeselbstverwaltungsdogmatik, die die Scheidung von überörtlichen und örtlichen Ange-

---

1 W. Roters, Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen, Köln 1975, S. 2.

2 Vgl. K. Stern, Kommentierung zu Art. 28 GG, in: Bonner Kommentar, Stand 25. Lieferung (Sept. 1970), Hamburg 1950 ff.

3 H.St. Seidenfus, Koordinationsprobleme und aktuelle Hemmnisse der Regionalpolitik, in: Beiträge zur Regionalpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, hrsg. v. H.K. Schneider, N.F., Bd. 41, Berlin 1968, S. 136.

4 Vgl. W. Roters, Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen, a.a.O., S. 37.

gelegenheiten nicht nur als möglich, sondern als normativ vorgegeben impliziert, hat ihren Ursprung in einem vorindustriellen politisch-soziologischen<sup>1</sup> Gemeindebegriff, der von dem Bewußtsein einer Dualität von Staat und Gesellschaft geprägt ist. Sie ist nur bei Kenntnis der Geschichte der Gemeinde-selbstverwaltung verständlich<sup>2</sup>.

Städtischer Bürger zu sein, bedeutete im Mittelalter die Freiheit von Leibeigenschaft durch den Feudal-herrn. In der Epoche des Absolutismus wurde die Eigenständigkeit der Städte weitgehend zerstört; die innere Verwaltung in der Hand des Staates weitgehend zentralisiert. Nach dem Zusammenbruch des absolutistischen preußischen Staates im Jahre 1806 war es das Bestreben des von liberalen Ideen beeinflussten Freiherrn vom Stein, die Einheit von Staat und Gesellschaft zu erneuern. Die Nation sollte "daran gewöhnt werden, ihre eigenen Geschäfte zu verwalten"<sup>3</sup>. Aber die "Gedanken zur 'Participation' ... kamen offenbar nicht in die 'richtige Zeit'"<sup>4</sup>.

Der restaurierte Fürstenstaat war allerdings keineswegs gewillt, seine nunmehr Jahrhunderte alten Privilegien aufzugeben. In der bürgerlichen Revolution wurde der Gedanke der Selbstverwaltung als politische Kampfparole gegen den Apparat der konstitutionellen Monarchie ins Feld geführt. "Freiheit vom Staat" hieß das liberale Schlagwort hierzu<sup>5</sup>.

1 Vgl. W. Roters, Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen, a.a.O., S. 12.

2 Vgl. H.U. Evers, Das Recht der Raumordnung, München 1973, S. 141.

3 L.v.Stein, zitiert nach U. Heering, Die zulässige staatliche Einflußnahme auf die Erledigung von Aufgaben durch die Gemeinden, Diss. Hamburg 1969, S. 8.

4 G.C. v. Unruh, Zur Lage der kommunalen Selbstverwaltung, in: Gefährdung und Chancen der kommunalen Selbstverwaltung, Kommunalwissenschaftliche Schriften des Deutschen Landkreistags, Bd. 2, Köln 1974, S. 5.

5 Vgl. K. Meyer-Schwickerath, Die kommunale Selbstverwaltung zwischen Freiheit und Planung aus regionaler Sicht, in: "Der Landkreis", Heft 1, 1974, S. 7 ff.

Die Idee der Gemeindeselbstverwaltung muß deshalb im gesellschaftlichen Kontext der Auseinandersetzung zwischen liberalen Bürgertum und Obrigkeitsstaat gesehen werden<sup>1</sup>. "Der eigene Wirkungskreis wurde als Teil der staatsfreien Sphäre der Gesellschaft begriffen und konnte so - vom Objekt der Tätigkeit her definiert - als bürgerliche Offensivstrategie gegen staatliche Freiheitsbeschränkungen herhalten"<sup>2</sup>.

Der Dualismus von Staat und Gesellschaft wird angesichts zunehmender gegenseitiger Abhängigkeiten beider Bereiche heute vielfach als unzulänglich erkannt. Vielmehr muß man von einem Funktionswandel des Staates ausgehen: Einerseits wird staatliches Handeln immer stärker von wirtschaftlichen Faktoren beeinflusst, und andererseits greift der Staat immer umfassender in die "gesellschaftliche" Sphäre ein und gilt nicht mehr als Hemmschuh, sondern eher als Motor der gesellschaftlichen Entwicklung.

Eine zeitgemäße Interpretation von Gemeindeselbstverwaltung darf deshalb die Tatsache der hochdifferenzierten Arbeitsteilung als Grundmuster öffentlicher Aktivitäten insgesamt nicht ignorieren<sup>3</sup>. Der Begriff der "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" kann kaum mehr als Maßstab für die Zuweisung bestimmter Aufgaben gewählt werden, da sowohl ein Teil der gemeinsamen öffentlichen Aufgaben den Bereich der Gemeinden überschreitet, als auch die Ursachen des Tätigwerdens der Gemeinde oft nicht in einem der Gemeinde zugehörigen Gebiet liegt<sup>4</sup>. Die schon heute

1 Vgl. G. Seiler, Kommunale Finanzen und Kommunalaufsicht, in: Aktuelle Probleme der Kommunalaufsicht, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 19, Berlin 1963, S. 99.

2 W. Roters, Kommunale Mitwirkungen an höherstufigen Entscheidungsprozessen, a.a.O., S. 40.

3 Vgl. F. Wagener, System einer integrierten Entwicklungsplanung im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden, in: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 55, Berlin 1975, S. 146.

4 Vgl. H.St. Seidenfus, Koordinationsprobleme und aktuelle Hemmnisse der Regionalpolitik, a.a.O., S. 136.



bestehende Verflechtung der Aufgabenerfüllung auf allen Gebieten wird sich künftig noch weiter intensivieren. Angesichts dieser differenzierten und immer umfassenderen gesellschaftlichen Arbeitsteilung gibt es kaum noch Bereiche, von denen sich eindeutig sagen ließe, sie seien von rein lohnender Bedeutung<sup>1</sup>. "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" sind also die "spezifisch örtliche Arbeitsleistung im System politisch administrativer Entscheidungsprozesse der öffentlichen Verwaltung"<sup>2</sup>.

a<sub>2</sub>) Die Gemeinden als staatliches Subsystem: Funktion der Gemeindeselbstverwaltung

Der Staat, dessen Bestandteil die Gemeinden sind, kann als ein soziales System aufgefaßt werden. Bei seiner Steuerung stellt sich - wie wir an anderer Stelle bereits sahen - das Problem der Reduktion von Komplexität, denn es existieren eine Überfülle von Informationen und eine Vielzahl möglicher Handlungsalternativen<sup>3</sup>.

In sozialen Systemen kann die Reduktion von Komplexität durch Systemdifferenzierung, also durch Wiederholung der Systembildung geleistet werden<sup>4</sup>. Durch die Bildung von Leistungseinheiten, die selbst Systemcharakter gewinnen, verteilt das Gesamtsystem die Problematik seiner Umwelt nach innen<sup>5</sup>. Es kann

---

1 Vgl. "Entwicklungstendenzen kommunaler Planung", Städtebauliche Forschung, Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bd. 03.028, Bonn 1974, S. 25 ff.

2 Vgl. W. Roters, a.a.O., S. 30.

3 Vgl. N. Luhmann, Funktionale Methode und Systemtheorie, in: "Soziale Welt", Heft 15, 1964, S. 1 ff.

4 Vgl. W.R. Ashby, Design for a brain, London 1952, S. 136 ff.

5 Vgl. N. Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin 1964, S. 132 ff.



auf diese Weise eine Konfliktüberladung der "Zentrale" vermieden werden; ein gutes politisches Gesamtsystem braucht zahlreiche Subsysteme, die gegenüber der jeweiligen Spitze relativ abgeschottet sind, als Konfliktüberladungs-Sicherung<sup>1</sup>. In diesem Zusammenhang sind die Gemeinden als Subsysteme zu sehen<sup>2</sup>. "Die Standortbestimmung der kommunalen Selbstverwaltung als Teil des Verwaltungssystems hat sich an der Funktion zu orientieren, die die Gemeinden und Gemeindeverbände im Prozeß gesamtstaatlicher Entscheidungsfindung wahrzunehmen haben"<sup>3</sup>.

Die Besonderheit der öffentlichen Verwaltung gegenüber anderen sozialen Systemen zeigt sich bei einer Analyse des Grundschemas moderner staatlicher Ordnungen, dem eine systemmäßige Differenzierung in politische Kommunikationsprozesse als Prozesse der Machterzeugung und in bürokratische Entscheidungsprozesse zugrunde liegt<sup>4</sup>.

Abbildung 7: Grundschemata staatlicher Ordnungen

| System Staat      |                    |
|-------------------|--------------------|
| Verwaltungssystem | Politisches System |

Wenn es nun aber exakter ist, anstatt vom "Staat" von zwei auf unterschiedliche Funktionen bezogenen Systemen, dem politischen und dem administrativen,

---

1 Vgl. F. Wagener, System einer integrierten Entwicklungsplanung, a.a.O., S. 156.

2 Vgl. F. Wagener, Diskussionsbeitrag, in: Gefährdung und Chancen der kommunalen Selbstverwaltung, a.a.O., S. 42 ff.

3 W. Roters, a.a.O., S. 43.

4 Vgl. N. Luhmann, Theorie der Verwaltungswissenschaft, Bestandsaufnahme und Entwurf, Köln u.a. 1966, S. 75.

zu sprechen, so stellt sich die Frage, zu welchem dieser Systeme das Subsystem Gemeindeselbstverwaltung zählt. Bei der Beantwortung dieser Frage tritt das Spezifikum der Gemeindeselbstverwaltung zutage: Sie ist weder allein dem einen noch dem anderen System zuzuordnen. Die systemmäßige Differenzierung zwischen politischer und administrativer Funktion, die das Grundschema der staatlichen Ordnung ausmacht, gilt nicht für die Gemeinden.

Die Gemeindevertretung ist das zentrale Organ der Gemeinde, ihre wichtigsten Befugnisse dürfen nicht auf andere Funktionsträger übergehen. Alle administrativen Maßnahmen gelten als unmittelbar vom Gemeinderat vollzogen.

In politischen Prozessen werden Präferenzen und Werte festgelegt. Die Ausdifferenzierung der Subsysteme Gemeinden als nicht nur administrative, sondern zugleich auch politische Einheiten läßt also auf einen entsprechenden Bedarf an lokaler Werte- und Präferenzfestlegung schließen<sup>1</sup>. Die Funktion der Gemeindeselbstverwaltung liegt somit in der spezifisch örtlichen Teilentscheidung im Rahmen gesamtstaatlicher Entscheidungsfindung.

Zwei Funktionen der Gemeindeselbstverwaltung wollen wir herausarbeiten: Die Legitimationsfunktion und die Innovationsfunktion.

Bereits bei unseren Überlegungen zur Zielplanung haben wir der Notwendigkeit der Legitimation der Planung breiten Raum geschenkt. Es ist gewiß nicht übertrieben, wenn behauptet wird, daß sich heute in

---

<sup>1</sup> Vgl. W. Roters, a.a.O., S. 47.

der Planung ein steigender Bedarf an Nachweisen allgemeiner Akzeptiertheit von Entscheidungen abzeichnet. Es wird sogar zunehmend von einer "Legitimationskrise" gesprochen<sup>1</sup>. Das Problem stellt sich in aller Schärfe, wenn wir uns vor Augen halten, daß bedürfnisorientierte Infrastrukturplanung in die Zukunft gerichtetes aktives Handeln bedeutet, durch das gewünschte Wirkungen erzielt werden sollen. Es handelt sich also in der Regel um Zweckprogramme, die zunächst offen lassen, durch welche konkreten Handlungen die Zwecke im einzelnen erreicht werden sollen.

Da aber die Logik einen eindeutigen Schluß vom Zweck auf die Mittel nicht zuläßt<sup>2</sup>, ist von den Betroffenen Vertrauen in die Planung erforderlich. Es wird hier ein "Legitimationsrahmen" sichtbar. Die kommunale Selbstverwaltung mit ihrer engen Verknüpfung von politischem und administrativem System kann dieses Vertrauen eher erhalten als eine Zentralinstanz. Hinzu kommen die vielen Möglichkeiten, die in der Praxis teilweise bereits praktiziert werden, welche den Planungsbetroffenen Informations-, Mitwirkungs- teilweise sogar Mitbestimmungsrechte bei der Planung erlauben<sup>3</sup>.

Im Prozeß der Zielplanung hatten wir den jeweils nachfolgenden Planungsebenen die Aufgabe der Konkretisierung zugewiesen, und zwar nicht lediglich im Sinne einer bloßen Deduktion sondern vielmehr in Form einer problembezogenen Anwendung.

---

1 Vgl. P. Diemel, das Problem der Bürgerbeteiligung an Landesplanung und Raumordnung, in: "Raumforschung und Raumordnung", 32. Jg. (1974), Heft 1, S. 9.

2 Vgl. N. Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisation, a.a.O., S. 75.

3 Als Beispiel für solche Bürgerbeteiligungen vgl. H. Pflaumer, Öffentlichkeit und Verwaltung in einem demokratischen Planungsprozeß. Landeshauptstadt München, Beiträge zur Stadtforschung und Stadtentwicklung, Nr. 4, München 1970. Einen Überblick liefert: B. Armbruster, R. Leisner, Bürgerbeteiligung in der Bundesrepublik. Zur Freizeitaktivität verschiedener Bevölkerungsgruppen in ausgiebiger (Fortsetzung der Fußnote nächste Seite)

Nur politische Systeme können bereits Entschiedenes weiter problematisieren; sie sind geradezu auf problem-spezifisches Suchen angewiesen<sup>1</sup>. Die initiative Anregung und Erweiterung der Problemschau legitimieren aber gerade die Gemeindeselbstverwaltung. "Orts- und Problemkenntnisse, Überschaubarkeit der Verhältnisse, Rückkopplung zwischen Initiative und unmittelbarer Verantwortung, Begründungszwang gegenüber den betroffenen Bürgern, aber auch die Sicht für die Realisierbarkeit ... sind wesentliche Faktoren, die die kommunale Selbstverwaltung in den Planungsprozeß einbringen kann und muß"<sup>2</sup>.

In diesem Zusammenhang wird immer wieder auf die "aktiv gestaltende und Impulse gebende Tätigkeit kommunaler Mandatsträger"<sup>3</sup> hingewiesen. Grundvoraussetzung für eine "innovative Entwicklungsplanung"<sup>4</sup>

Fortsetzung der Fußnote von S. 151  
wählten Beteiligungsfeldern (Kirchen, Parteien, Bürgerinitiativen und Vereinen), Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Heft 54, Göttingen 1975.

1 Vgl. W. Roters, a.a.O., S. 51.

2 F.L. Knemeyer, Diskussionsbeitrag, in: Gefährdung und Chancen der kommunalen Selbstverwaltung, a.a.O., S. 39.

3 K. Meyer-Schwickerath, Die kommunale Selbstverwaltung zwischen Freiheit und Planung aus regionaler Sicht, a.a.O., S. 8. Meyer-Schwickerath hält aus diesem Grunde die Initiative nichtstaatlicher Stellen für unerläßlich (vgl. S. 11). E. Lang stellt sogar die Forderung auf, daß Raumordnungspolitik nur auf der Initiative der Gemeinden aufbauen sollte. Vgl. E. Lang, Auswirkungen der Ziele der Raumordnung und Landesplanung auf die örtliche Bauleitplanung, in: Verfassungs- und Verwaltungsprobleme der Raumordnung und Landesplanung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 27, Berlin 1965, S. 94.

4 Entwicklungstendenzen kommunaler Planung, a.a.O., S. 35.

ist die Existenz eines Organisationssystems, in dem Aktiv- und Initiativräume funktionell abgegrenzt sind<sup>1</sup>, so daß sichergestellt ist, daß die "gesetzesfreie örtliche Initiative"<sup>2</sup> zum Zuge kommt.

Der Gemeindeselbstverwaltung wächst somit die bedeutsame Aufgabe der Initiative und Innovation zu. Dabei sollte der Innovationsbegriff im Rahmen der Infrastrukturplanung nicht nur eng auf das ökonomische und technologische Gebiet begrenzt sein, sondern alle ökonomischen, sozialen, staatlich-politischen oder im engeren Sinne kulturellen Neuerungen umfassen. In diesem Sinne gehören zur Innovation, die Berücksichtigung von "changes or novelties of rites, techniques, customs, manners and mores"<sup>3</sup>. Sie kann dann als Verhalten der Gemeindeselbstverwaltung verstanden werden, die in der Gesellschaft geltenden Ziele mit Mitteln zu erreichen, die bisher noch nicht institutionalisiert waren<sup>4</sup>. Diese Eigenschaft der Gemeindeselbstverwaltung weist ihr eine besondere Bedeutung für die Formulierung und Durchsetzung verteilungsorientierter Ziele zu.

---

1 Vgl. E. Laux, Kommunale Aufgabenverbesserung, in: Entwicklung der Aufgaben und Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 47, Berlin 1971, S. 119.

2 A. Nouvortne, Raumordnung und Selbstverwaltungsgarantie, in: Verfassungs- und Verwaltungsprobleme der Raumordnung und Landesplanung, a.a.O., S. 45.

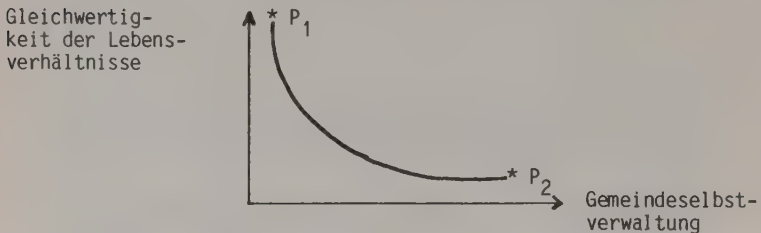
3 H.M. Kallen, Innovation, in: Encyclopedia of the Social Sciences, hrsg. v. E.A. Seligman, New York MCMXLIX, Vol. 8, S. 59.

4 Analog zur Verwendung des Innovationsbegriffs von R.K. Merton, Social Theory and Social Structure, revised and enlarged edition, Clencoe 1964, S. 141 ff., S. 176 ff.

b) Der Konflikt zwischen den Vorteilen einer dezentralen Planung und dem räumlichen Gerechtigkeitsziel

Die Vorzüge der Gemeindeselbstverwaltung für die Zielplanung der sozialen Infrastrukturpolitik haben den Preis, daß die Versorgungslage der Bevölkerung von Gemeinde zu Gemeinde beträchtlich differieren kann. Als Teilräume, für die die Lebensverhältnisse gleichwertig gestaltet werden sollen, werden im allgemeinen die Gemeinde angesehen<sup>1</sup>. Sehen wir es als ein organisatorisches Ziel im Zusammenhang mit der Zielplanung der sozialen Infrastruktur an, die Vorzüge einer dezentralen Planung zu nutzen, ergibt sich der in der Abbildung 8 dargestellte Zielkonflikt zwischen dem Ziel "Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse" und der Gemeindeselbstverwaltung.

Abbildung 8: Zielkonflikt zwischen "Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse" und Gemeindeselbstverwaltung



<sup>1</sup> Dies ist ein Vorschlag von F. Wagener, zitiert nach H.-J. v.d. Heide, Gleichwertige Lebensverhältnisse, Professorenengespräch 1974 des Deutschen Landkreistages, in: "Die öffentliche Verwaltung", 28. Jg. (1975), S. 199. Das Abgrenzungskriterium Gemeindegrenzen für Planungsräume ist natürlich umstritten (vgl. ebenda, S. 198 f.). Allerdings ändert eine andere Abgrenzung nichts an dem grundlegenden Konflikt, den wir behandeln.



P<sub>1</sub> kennzeichnet eine Situation, in der der Erfüllungsgrad des Gleichwertigkeitszieles sehr hoch ist. Die Versorgungsziele der Landesplanung sind in allen Gemeinden etwa gleichermaßen erfüllt. Die Landesplanung hat weitgehende Kompetenzen zur Durchsetzung und Kontrolle der Zielerfüllung und kann je nach Bedarf Einfluß auf die lokale Werte- und Präferenzfestlegung ausüben. Innovationen von Gemeindeebene werden unterdrückt; die Gemeinde-selbstverwaltung bleibt weitgehend auf der Strecke.

P<sub>2</sub> kennzeichnet die umgekehrte Extremsituation. Nahezu alle Planungen entsprechen der lokalen Werte- und Präferenzfestlegung. Innovationen der Gemeinde kommen weitgehend zum Zuge. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse hingegen ist nicht gewährleistet, sondern stellt sich höchstens zufällig ein und ist unwahrscheinlich.

Im folgenden wird ein Ansatz für ein differenziertes Planungssystem entwickelt, der ein "Optimum" zur Lösung des Konflikts bietet.

#### b<sub>1</sub>) Plankoordination in komplexen Systemen

Da es an dieser Stelle darum geht, die spezifisch örtliche Arbeitsleistung im System politisch-administrativer Entscheidungsprozesse zu ermitteln, welche mit einer zufriedenstellenden Wahrung des räumlichen Gerechtigkeitsziels vereinbar ist, können relevante Aussagen zur Plankoordination nur von einer Untersuchung des Ablaufs und der Struktur eben dieser Entscheidungsprozesse erwartet werden. Dazu erscheint es zweckmäßig, die einzelnen Elemente eines Entscheidungsprozesses zu systematisieren, um so die Beschreibung von Entscheidungs-

aktivitäten zu ermöglichen<sup>1</sup>.

Wenn man zunächst von organisatorischen Aspekten absieht, läßt sich jede Entscheidungsaktivität durch drei Elemente beschreiben: Durch das Entscheidungsfeld, das Entscheidungsziel und durch die Transformation des Entscheidungsfeldes. In bezug auf das Entscheidungsfeld ist zwischen Ausgangsfeld und Endfeld zu unterscheiden.

Man kann die Elemente Entscheidungsfeld und Entscheidungsziel als zwei Kategorien von Informationen bezeichnen, von denen die zu fällenden Entscheidungen determiniert werden: Beim Entscheidungsziel handelt es sich um die vom Entscheidenden erstrebten Sachverhalte und die Intensität, mit der er diese Sachverhalte anstrebt.

Das Entscheidungsfeld beinhaltet die offenstehenden Entscheidungsmöglichkeiten sowie die Handlungsbedingungen im weitesten Sinne. Das Ausgangsfeld bildet den Erreichungsgrad des angestrebten Ziels vor der Entscheidung. Das Endfeld den Zielerfüllungsgrad nach der Entscheidung. Die Konsequenz einer Entscheidung findet ihren Ausdruck also in der Transformation des Ausgangsfeldes in ein Endfeld.

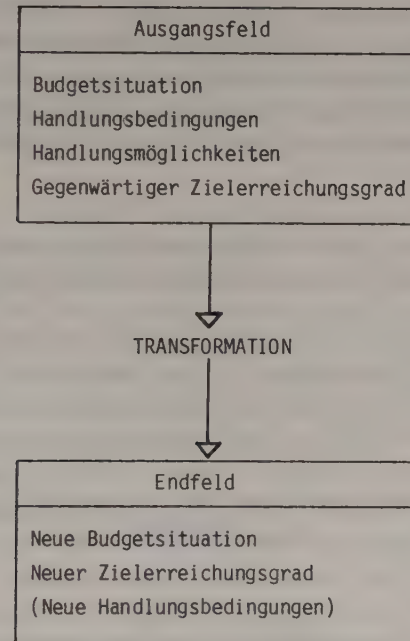
Geht man davon aus, daß die Realisation einer Handlungsmöglichkeit finanzielle Mittel beansprucht, so beinhalten Ausgangs- und Endfeld noch jeweils verschiedene Budgetsituationen.

---

<sup>1</sup> Vgl. E. Frese, Ziele als Führungsinstrumente, in: "Zeitschrift für Organisation", 40. Jg. (1971), Heft 5, S. 228 ff., sowie G. Sieben, I. Schildbach, Betriebswirtschaftliche Entscheidungstheorie, Tübingen, Düsseldorf 1975, S. 11 ff.

Diese Zusammenhänge stellen sich schematisch wie folgt dar:

Abbildung 9: Elemente einer Entscheidungsaktivität



Diese Darstellung der Entscheidungsaktivität sei an folgendem Beispiel erläutert:

Das Ziel einer Gemeinde sei die Erreichung eines bestimmten Niveaus der Erfüllung einer Daseinsgrundfunktion. Hiermit ist das Entscheidungsziel beschrieben.

Das Ausgangsfeld der Gemeinde konstituiert sich zum einen aus der Budgetsituation, zum anderen gehören die Handlungsbedingungen dazu. Dabei kann es sich etwa um den Zustand der natürlichen Umwelt, um die Alters- und Schichtenstruktur der Bevölkerung u.ä. handeln. Die Handlungsmöglichkeiten bestehen aus den verschiedenen möglichen Maßnahmen, die zur Erfüllung der Daseinsgrundfunktion führen; hierzu gehört etwa der Bau verschiedener Infrastruktureinrichtungen. Schließlich zählt zum Ausgangsfeld noch das gegenwärtige Niveau der Erfüllung der Daseinsgrundfunktion.

Nun erfolgt die Transformation des Ausgangsfeldes in das Endfeld. Sie geht auf folgende Weise vor sich:

Die Gemeinde wählt eine der möglichen Maßnahmen oder eine Maßnahmenkombination aus und realisiert sie. Mit der Entscheidung für eine Alternative fällt auch die Entscheidung für ein bestimmtes Endfeld. Jede Aussage über die Konsequenz einer Handlung impliziert die gedankliche Transformation des Ausgangsfeldes in ein durch die Handlung verändertes zukünftiges Entscheidungsfeld, also in ein Endfeld. Dieses Endfeld besteht aus der neuen Budgetsituation, dem neuen Niveau der Erfüllung der Daseinsgrundfunktion sowie u.U. neuen Handlungsbedingungen. Letzteres ist zum Beispiel der Fall, wenn die Maßnahme einen Einfluß auf die Sozialstruktur der Bevölkerung hat. Dies kann z.B. als langfristige Wirkung bei Bildungsinvestitionen vermutet werden.

Bisher wurde ausschließlich der reine Entscheidungsakt betrachtet. Für die Analyse von Entscheidungskaktivitäten gilt jedoch dasselbe wie für die Untersuchung von Zielen: Man muß zwischen der Einzel-

handlung und der Aktivität in einem System mit eigener Organisationsstruktur differenzieren. Für die Entscheidungsaktivitäten in organisierten Systemen gilt: Die Elemente des Entscheidungsakts - also die Feld-, Ziel- und Transformationsbedingungen - unterliegen Restriktionen, die eine Lenkung der Entscheidungseinheiten im Hinblick auf übergeordnete Systemziele sicherstellen sollen. Es ist nicht möglich, daß jede Entscheidungseinheit uneingeschränkt aus dem Ausgangsfeld mögliche Endfelder ableitet. Somit stellt sich das Koordinationsproblem.

Es läßt sich nun zeigen, daß drei Instrumente zur Koordination der Einzelentscheidungen denkbar sind. Unter heuristischen Gesichtspunkten ist es sinnvoll, die oben skizzierten Entscheidungsaktivität als Vektor (Entscheidungsvektor  $\vec{E}$ ) aufzufassen. Dieser Vektor wird von drei Komponenten determinisiert: Von der Feldkomponente (A), der Zielkomponente (Z) und von der Transmissionskomponente (F).

Abbildung 10: Darstellung der Entscheidungsaktivität als Entscheidungsvektor

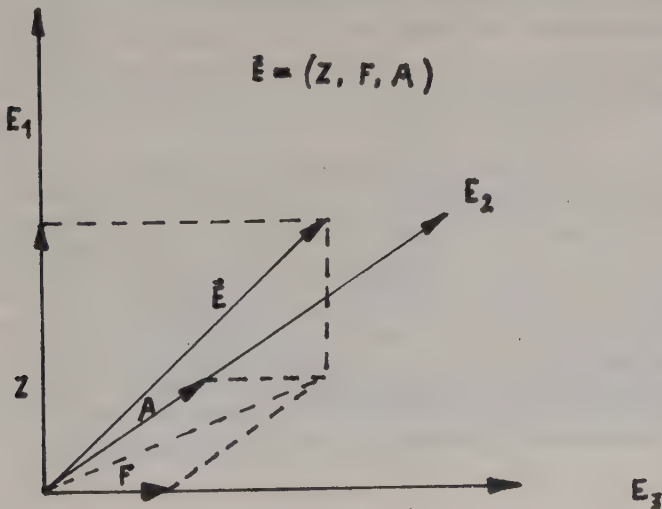


Abbildung 10 demonstriert, daß eine Steuerung des Vektors E über eine Beeinflussung der Feldkomponente und/oder der Zielkomponente und/oder der Transformationskomponente möglich ist. Die drei Komponenten stellen also die entscheidungsbezogenen Koordinationsinstrumente in einem System dar.

Die Koordination über die Feldkomponente kann durch Einflußnahme auf die Budgetsituation des Entscheidungsträgers sowie durch Bereitstellung von Informationen über Handlungsbedingungen und Handlungsmöglichkeiten erfolgen.

Die Koordination über die Zielkomponente erfolgt durch Festlegung der erstrebten Sachverhalte und der Intensität, mit der diese angestrebt werden sollen (Ziel und Zielerfüllungsgrad).

Die Koordination über die Transformationskomponente erfolgt durch Festlegung der anzuwendenden Mittel zur Erreichung des Ziels.

Für das hier zu analysierende Problem, nämlich die Entscheidungen der Gemeinden im Interesse der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse lenken zu wollen, ergeben sich Konsequenzen.

Eine Steuerung der Entscheidungsaktivitäten durch die Zielkomponente bedeutet folgende Restriktion für die Gemeinde: Es wird festgelegt, welche Daseinsgrundfunktionen erfüllt werden sollen und welches Niveau der Erfüllung mindestens zu erreichen ist. Darüber hinaus wird - entsprechend den Bedürfnissen der Bevölkerung - eine soziale Differenzierung der Versorgungsziele vorgenommen. Auf diese Weise wird das angestrebte Entscheidungsfeld beschrieben. Er-



folgt die Koordination allein über die Zielkomponente, so liegt es im Ermessen der Gemeinde, auf welche Weise sie das Ausgangsfeld in das Endfeld transformiert.

Eine Steuerung der Entscheidungsaktivitäten über die Transformationskomponente bedeutet für die Gemeinde Restriktionen bei der Wahl der Mittel zur Erreichung des Ziels, d.h. mit anderen Worten, es wird ihr vorgeschrieben, welche Investitionen sie in welchem Umfang, wann und wo durchführen soll. Es werden bestimmte Maßnahmen zur Erreichung des Endfeldes festgelegt.

Eine Steuerung der Entscheidungsaktivitäten allein über die Feldkomponente läßt eine zuverlässige Erfüllung des Gleichwertigkeitsziels nicht erwarten. Hierbei kann nur Einfluß auf den Handlungsrahmen der Gemeinde ausgeübt werden, z.B. durch Erhöhung der Schlüsselzuweisungen; doch welche Ziele angestrebt werden und ob die eingesetzten Mittel adäquat sind, kann nicht sichergestellt werden. Die Feldkomponente bekommt ihren Sinn bei der Koordination im Zusammenhang mit dem Einsatz einer der anderen Komponenten.

Betrachten wir deshalb, in welchem Verhältnis Ziel- und Transformationskomponente zueinander stehen. Es ist offensichtlich, daß eine Steuerung der Einzelaktivitäten allein über die Transformationskomponente nicht möglich ist; die Gemeinde wird dann auf den Einsatz bestimmter Mittel verwiesen, jedoch werden keine Aussagen über das angestrebte Ergebnis dieses Mitteleinsatzes gemacht. Bei einer Steuerung über die Transformationskomponente müssen deshalb (zwangsläufig implizit) die Entscheidungsziele in den Richtwerten

für den Entscheidungsträger enthalten sein. Das bedeutet nichts anderes, als daß die Wirkungen der den Gemeinden vorgeschriebenen Maßnahmen auf die Zielerreichung bekannt sein müssen, daß also eine Wirkungsanalyse durchgeführt worden ist. Nur dann ist es möglich, Zielerreichungsgrade durch den Mitteleinsatz auszudrücken.

Es läßt sich nun folgendes Fazit ziehen: Auf den Einsatz der Transformationskomponente als Koordinationsinstrument kann man unter Umständen verzichten - auf die Formulierung von Zielen nie. Dies bedeutet zugleich, "daß Zielvorgaben eine Steuerung mit dem geringsten Restriktionsgrad erlauben"<sup>1</sup>. Die Zielkomponente ist das einzige Steuerungsinstrument, das ohne zusätzlichen Einsatz anderer Instrumente eine Koordination ermöglicht.

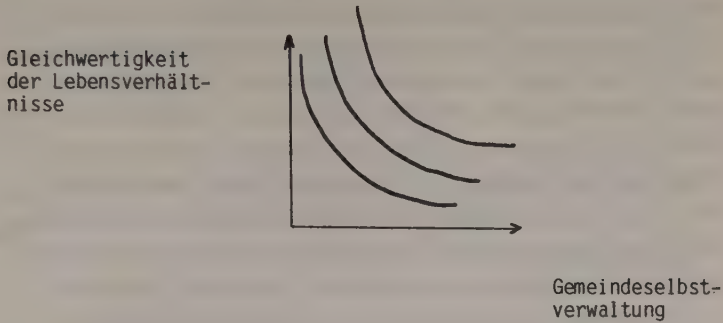
b<sub>2</sub>) Mittel - versus zielorientierte Koordination zwischen Landes- und Gemeindeplanung

Die Zielbeziehung zwischen Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und den Vorteilen der Gemeinde-selbstverwaltung sagt noch nichts aus über das Niveau der Versorgung, die erzielt wird. Es ist deshalb für die Entscheidung über eine zweckmäßige Koordination wichtig zu fragen, wo optimalerweise eine Steuerung der gemeindlichen Planungen durch die Landesplanung ansetzen sollte. Man kann diese Frage verdeutlichen, indem man die Zielbeziehungsfunktionen bei unterschiedlichen Niveaus der Versorgung in das Koordinatensystem einzeichnet.

---

<sup>1</sup> E. Frese, Ziele als Führungsinstrumente, a.a.O., S. 229.

Abbildung 11: Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und  
Gemeindeselbstverwaltung bei verschiedenen  
Versorgungsniveaus



Dem Anspruch eines hohen Erfüllungsgrades beider Ziele wird umso mehr Genüge getan, je weiter die Zielbeziehungsfunktion vom Ursprung des Koordinationssystems entfernt liegt (vgl. Abbildung 11). Das heißt also:

$$f(Z_1) \text{ d } z_1 = \text{Max}$$

Diese Funktion hat offensichtlich noch keinerlei Erkenntniswert, da gerade der Parameter, der die Lage der Kurve bestimmt, nicht in ihr enthalten ist. Es wird nun folgende These aufgestellt: Die Lage der Zielbeziehungsfunktion wird von der gewählten Methode der Plankoordination (P) bestimmt. Daraus folgt:

$$f(Z_1, P) \text{ d } Z_1 = \text{Max}$$

Eine Verschiebung einer als unbefriedigend angesehenen Transmissionskurve wäre also durch eine Reform der Plankoordination möglich.

Zur Begründung der These können wir auf unsere Überlegungen zur Funktion der Gemeindeselbstverwaltung zurückgreifen: In sozialen Systemen besteht das Grundproblem der Reduktion von Komplexität. Reduktion von Komplexität kann durch Systemdifferenzierung erreicht werden. Die Verwaltung wurde als dasjenige System analysiert, das auf die Reduktion gesellschaftlicher Komplexität durch verbindliche Entscheidungen spezialisiert ist; die Standortbestimmung der Subsysteme Gemeinden hat sich demzufolge daran zu orientieren, welche Funktion die Gemeinden im Prozeß gesamtstaatlicher Entscheidungsfindung wahrzunehmen haben, also worin die spezifisch örtliche Arbeitsleistung im System politisch-administrativer Entscheidungsprozesse liegt. Diese spezifisch örtliche Arbeitsleistung bestimmt sich aus der demokratischen Legitimationsfunktion sowie der Innovationsfunktion der Gemeindeselbstverwaltung.

Es läßt sich nun zeigen, daß die hier aufgeführten Koordinationsmethoden - Steuerung über die Transformationskomponente bzw. über die Zielkomponente - die Funktionen der Gemeindeselbstverwaltung in unterschiedlicher Weise beeinträchtigen, wenn die Erreichung des Zieles "Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse" sichergestellt werden soll.

Im folgenden wird Plankoordination über die Transformationskomponente auch als Mittel-orientierte Landesplanung und Plankoordination über die Zielkomponente auch als Ziel-orientierte Landesplanung bezeichnet<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Damit ist nicht gesagt, daß es in der Realität überhaupt eine "rein Ziel-orientierte" bzw. eine "rein Mittel-orientierte" Planung gibt.

Die Mittel-orientierte Planung arbeitet mit Input-Indikatoren, die zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse Mindestniveaus für die Ausstattung der Teilräume mit Infrastruktur angeben. Soll Gleichwertigkeit wirklich erreicht werden, müssen die Ausstattungsnormen für die Gemeinden verbindlich sein.

Um die Auswirkungen einer derartigen Planungskonzeption auf die Gemeindeselbstverwaltung analysieren zu können, ist es notwendig, den Infrastrukturbegriff differenzierter als bisher zu handhaben. Die Ansatzpunkte der Infrastrukturpolitik sind nämlich sowohl die materielle als auch die institutionelle und personelle Infrastruktur<sup>1</sup>; dies macht die Intensität der Eingriffe der Landesplanung in die Gemeindeselbstverwaltung deutlich. Die Erfüllung des Ziels "Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse" macht nicht nur ein geschlossenes landesplanerisches System der materiellen Infrastrukturausstattung, sondern auch der personellen und institutionellen Infrastrukturausstattung notwendig, weil von letzteren die eintretenden Versorgungs- und Verteilungswirkungen ebenfalls abhängen. Ein Urteil über die erzielte Versorgung der Bevölkerung und über die Verteilung der öffentlichen Güter läßt sich in jedem Fall nur fällen, wenn es möglich ist, "die Wirkung von Einrichtungen auf die Versorgung und Verteilung allgemein zu bestimmen"<sup>2</sup>.

Fazit: Soll durch Mittel-orientierte Planung Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse geschaffen werden,

---

1 Vgl. H. Jürgensen, Regionalpolitik, in: Kompendium der Volkswirtschaftslehre, hrsg. v. W. Ehrlicher u.a., Bd. 2, 4. Aufl., Göttingen 1973, S. 283.

2 Vgl. H.St. Seidenfus, J. Fahnenmann, Die Benutzerstruktur als Maßgröße der Verteilungswirkungen regionaler Infrastrukturausstattung, a.a.O., S. 900.

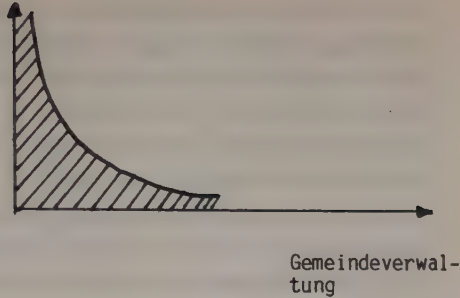
so muß es seitens der Landesplanung ein für die Gemeinden verbindliches geschlossenes System der materiellen, institutionellen und personellen Infrastrukturausstattung geben; um eine Beziehung zu den Zielen herzustellen, müssen die Versorgungs- und Verteilungswirkungen von Einrichtungen allgemein bestimmbar sein.

Die mittelorientierte Landesplanung läßt keinen Raum für die Ausübung der gemeindlichen Innovationsfunktion, denn es besteht für sie nicht die Möglichkeit, Versorgungsziele mit noch nicht institutionalisierten Mitteln zu erreichen. Die Innovationsfunktion, welche in den Gemeinden bei der Transformation des Entscheidungsfeldes wirksam werden müßte, wird aber gerade durch eine Systemsteuerung über die Transformationskomponente außerordentlich eingeschränkt. Von der Art der Planungskoordination geht damit die Vermutung aus, daß Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse hergestellt wird; allerdings bei einem suboptimalen Versorgungsniveau, denn das innovatorische Potential der dezentralen Entscheidungsfindung bleibt ungenutzt.

Unterstellen wir einmal den sicherlich möglichen Fall, daß die Wirkungszusammenhänge von Inputs und Outputs nicht allgemein eingeschätzt werden können. Dann ergibt sich Gleichwertigkeit nur in bezug auf die Inputs; die tatsächliche Versorgung kann beträchtlich differieren. Wir haben den Fall, daß trotz Aufhebung der Gemeindeselbstverwaltung keine Gleichwertigkeit realisiert wird. In unserem Diagramm dargestellt, kommt es zu suboptimalen Kombinationen, die alle im schraffierten Bereich liegen:



Gleichwertigkeit der  
Lebensverhältnisse



Bei der zielorientierten Koordination durch die Landesplanung hingegen werden den Gemeinden Versorgungsziele vorgegeben. Es wird offen gelassen, durch welche Maßnahmen diese erreicht werden sollen. Die Ziele werden mit Hilfe von Outputindikatoren formuliert.

Inwieweit man von einer Einschränkung der Gemeinde-selbstverwaltung durch solche verbindlichen Zielvorgaben sprechen kann, hängt nicht zuletzt vom Ablauf der Zielfindungsprozesse ab. Die zentrale Frage ist dabei, wie eine Mitwirkung der Gemeinden an höherstufigen Entscheidungsprozessen gestaltet werden kann.

Die Wahl der Mittel obliegt bei der Ziel-orientierten Planungskonzeption der Gemeinde. Bei Zweckprogrammen entsteht das Problem, wer im örtlichen Bereich die Entscheidungen bei der Wahl der Mittel trifft und wer die Verantwortung dafür trägt. Bei der Überwindung dieses Legitimationsvakuum kommt die Legitimationsfunktion der Gemeindeselbstverwaltung zum Zuge. Die Innovationsfunktion der Gemeindeselbstverwaltung wird nicht eingeschränkt, da von der Landesplanung keine Restriktionen bei der Transformation des Entscheidungsfeldes ausgeübt wird.

Ein Teil der Problematik der staatlichen Planung wird nach "innen", auf die Subsysteme übertragen: Die "Zentrale" fixiert lediglich das Entscheidungsziel und braucht sich nicht mit der Transformation des Entscheidungsfeldes zu befassen. Wir können daher als Fazit festhalten, daß durch eine zielorientierte Koordination Gleichwertigkeit der Versorgung innerhalb des Landes auf einem von der Landesplanung bestimmbaren Mindestniveau hergestellt werden kann. Gleichzeitig bleiben die Vorzüge der Gemeindeselbstverwaltung erhalten. Sie besorgen eine den örtlichen Gegebenheiten angepaßte Erfüllung der Versorgungsziele. Der Mangel einer ausschließlich inputorientierten Infrastrukturpolitik, nämlich keine allgemeinen Vorstellungen über die tatsächlichen Versorgungswirkungen der Maßnahmen zu besitzen, kann somit durch die Art und Weise der Koordination überwunden werden.

## 2) Instrumente zur Gestaltung einer adäquaten Aufgabenteilung

In diesem Abschnitt soll gezeigt werden, welche Instrumente im Rahmen des Planungssystems des Landes Nordrhein-Westfalen zur Verfügung stehen, um eine Koordination der Zielplanungen auf den verschiedenen Planungsebenen herbeizuführen, welche den Ansprüchen des räumlichen Gerechtigkeitsziels genügt und gleichzeitig den Vorteilen einer dezentralen Planung ausreichend Raum läßt.

Eine solche Betrachtung muß sich innerhalb des rechtlichen und organisatorischen Rahmens bewegen, der der Landes- und Gemeindeplanung gesetzt ist.

Legt man diesen zugrunde, empfiehlt sich für die Vorgehensweise eine Zweiteilung. Zunächst sollen die Institutionen der Planung und der Planungskoordination in Nordrhein-Westfalen vorgestellt und ihre Möglichkeiten zur Aufstellung von Plänen diskutiert werden. Zum zweiten muß betrachtet werden, welche Koordinationsinstrumente zur Durchsetzung und zur Abstimmung der Planungen der drei bzw. vier Planungsebenen vorhanden sind. Hierbei ist es erforderlich, die in einem engeren Sinne rein planerischen Möglichkeiten um den Aspekt der Gemeindefinanzierung zu erweitern, denn auch hierin liegen Möglichkeiten zur Planungskoordination. Sie spielen insbesondere für die Koordination der Fachplanungen in der Praxis eine bedeutende Rolle.

a) Institutionen der Koordination und ihre planerischen Aktionsparameter in Nordrhein-Westfalen

Dem Landesplanungsgesetz<sup>1</sup> entsprechend soll hier zunächst die oberste Planungsebene behandelt werden. Hierzu gehören die Landesplanungsbehörde und die Fachministerien. Ihre Planungen finden Niederschlag im Landesentwicklungsprogramm und in den es konkretisierenden Landesentwicklungsplänen.

Die obere Planungsebene des Landes ist die Bezirksplanungsbehörde mit den Bezirksplanungsräten. Ihre Planungen münden ein in die Gebietsentwicklungspläne.

Die untere Planungsebene ist in Nordrhein-Westfalen nur - im Vergleich zu anderen Bundesländern - schwach

---

<sup>1</sup> "Landesplanungsgesetz" (LaPlaG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juni 1975 (GV.NW S. 450 - SGV. NW. 230) geändert durch Gesetz vom 7. Dez. 1976 (GV. NW S. 416 - SGV. NW 230).

ausgebaut. Für die Planungskoordination interessant ist lediglich die Planungsaufsicht des Oberkreisdirektors über die Gemeinden. Eine Kreisentwicklungsplanung fehlt. Auf diese Planungsebene soll daher als dritter Unterpunkt nur kurz eingegangen werden.

#### a<sub>1</sub>) Oberste Planungsebene

Bei der Untersuchung der obersten Planungsebene und ihrer planerischen Möglichkeiten in Nordrhein-Westfalen ist es zweckmäßig, auf die im 2. Kapitel vorgenommene begriffliche Trennung von Raumplanung im engeren und im weiteren Sinne zurückzukommen. Der im § 1 LaPlaG verwandte Begriff der "Landesentwicklung" ist nach allgemeiner Auffassung in Anlehnung an den § 3 Abs. 1 ROG als im weiteren Sinne zu interpretieren, d.h. die Landesplanung umfaßt alle "raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen einschließlich der raumwirksamen Investitionen". Daraus folgt, daß als oberste Planungsebene alle obersten Landesbehörden<sup>1</sup> zu rechnen sind, deren Aktivitäten die Landesplanung beeinflussen. Für die Planung der sozialen Infrastruktur relevant sind daher eine Reihe von Fachministerien für die fachlichen Planungen und - wie sie im § 2 LaPlaG genannt wird - die Landesplanungsbehörde für die übergeordnete und zusammenfassende Planung.

Die fachliche Planung der sozialen Infrastruktur obliegt in Nordrhein-Westfalen den folgenden Ministerien:

- Innenministerium,
- Kultusministerium,
- Wissenschaftsministerium,

---

<sup>1</sup> Nach § 2 Landesorganisationsgesetz vom 10. Juli 1962 (GV.NW. S. 421) sind oberste Landesbehörden: Die Landesregierung, der Ministerpräsident und die Landesminister.

- Arbeits- und Sozialministerium und dem
- Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr.

Die Raumplanung i.e.S. hat eine wechselvolle Geschichte ihrer ressortmäßigen Zuordnung. Nachdem mit ihr von 1961 bis 1967 der Minister für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten betraut war, wurde dieses Aufgabengebiet mit Wirkung vom 1. Jan. 1967 wieder auf den Ministerpräsidenten übertragen<sup>1</sup>. "Durch Geschäftsübertragung seitens des Ministerpräsidenten wurde Ende 1972 der Minister für Bundesangelegenheiten, zugleich Chef der Staatskanzlei, zuständig für die Landesplanungsbehörde. Seit Neubildung der Landesregierung im Jahre 1975 ressortiert die Landesplanung wieder beim Ministerpräsidenten"<sup>2/3</sup>.

Im LaPlaG ergeben sich eine Reihe von Einzelzuständigkeiten der Landesplanungsbehörde, die wir zu drei wichtigen Aufgabenbereichen zusammenfassen können:

- Zielentwicklung für das Land,
- Durchsetzung dieser Ziele im Land und
- Entscheidung von Differenzen bei der Raumplanung im Land.

---

1 Vgl. Bekanntmachung des Ministerpräsidenten vom 20. Jan. 1967, GV.NW. S. 22.

2 H.J. Niemeier, W. Dahlke, H. Lowinski, Landesplanung in Nordrhein-Westfalen, Kommentar zum Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsprogramm, Essen 1977, S. 114.

3 Eine Übersicht über die Ressortierung in anderen Bundesländern sowie eine Diskussion ihrer Zweckmäßigkeit bietet W. Erbguth, Probleme des geltenden Landesplanungsrechts. Ein Rechtsvergleich, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, hrsg. v. W. Ernst und R. Thoss, Bd. 19, Münster 1975, S. 90 ff.

Die Durchsetzung der Ziele im Land ist die "eigentlich wesentliche Aufgabe der Landesplanungsbehörde, die ihre tägliche Praxis ausmacht"<sup>1</sup>. Dabei hat die Landesplanungsbehörde die Aufgabe, die Träger der Fachplanungen auf allen Planungsebenen bei allen raumbedeutsamen Planungen, Maßnahmen und Investitionen den Zielen entsprechend zu beeinflussen. Wünschenswert wäre in diesem Zusammenhang eine Koordination zwischen der Landesplanung und der mittelfristigen Finanzplanung, insbesondere was die Anbindung der Fachplanungen der Landesministerien an die koordinierten zusammenfassenden Zielsetzungen anbelangt. Doch steht man hier noch sehr in den Anfängen<sup>2</sup>. Auf die Instrumente, die zur Koordination zur Verfügung stehen, werden wir ja im nächsten Punkt dieses Abschnitts eingehen.

Differenzen, die bei der Raumplanung im Land auftreten, darf die Landesplanungsbehörde im Einvernehmen mit den beteiligten Landesministerien entscheiden. "Allerdings ist die Kompetenz zur Entscheidung auf das Erarbeitungsverfahren von Regional-, also Gebietsentwicklungsplänen beschränkt", z.B. bei

- "Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesplanungsräten verschiedener Regierungsbezirke,
- Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Bezirksplanungsrat und der Bezirksplanungsbehörde"<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> H.G. Niemeier, W. Dahlke, H. Lowinski, Landesplanung in Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S. 118.

<sup>2</sup> Vgl. G. Brenken, Raumordnung und Finanzplanung, a.a.O., S. 155 ff.

<sup>3</sup> H.G. Niemeier, W. Dahlke, H. Lowinski, Landesplanung in Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S. 120.



Der § 11 LaPlaG regelt, daß die Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung seitens der obersten Planungsbehörden im Landesentwicklungsprogramm und in Landesentwicklungsplänen dargestellt werden müssen. Die begriffliche Trennung von Grundsätzen und Zielen ist für die Praxis von großer Bedeutung. "Während die Grundsätze von den betroffenen Planungsträgern durch eine Abwägung im Rahmen des ihnen zustehenden Ermessens zu verwirklichen sind (s. § 2 Abs. 2 ROG), sind die Ziele der Raumordnung und Landesplanung von allen öffentlichen Planungsträgern bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen ohne einen eigenen Ermessens- oder Entscheidungsspielraum zu beachten (vgl. § 5 Abs. 4 ROG...)"<sup>1</sup>. Von ihrer Rechtsnatur her sind Grundsätze regelmäßig sachlich-abstrakt formuliert; Ziele hingegen räumlich-konkret. Rechtlich sind als Ziele der Raumordnung und Landesplanung nur qualifizierte Ergebnisse der Planung anzusehen<sup>2</sup>. An einem Beispiel erläutert bedeutet dies: Ziele sind nur im Landesentwicklungsprogramm und in den Landesentwicklungsplänen konkret beschriebene Versorgungszustände. Einfache landesplanerische Aussagen der Fachplanungen, z.B. über einen bestimmten Schultyp, der als Schulversuch an mehreren Standorten erprobt werden soll, tragen hingegen nicht den rechtlichen Charakter von Zielen. Sie stellen keine qualifizierten Ergebnisse der Planung dar, durch welche ein ganz bestimmter räumlicher Zustand - in unserem Falle Versorgungszustand - beschrieben wird.

---

<sup>1</sup> H.G. Niemeier, W. Dalhlke, H.Lowinski, Landesplanung in Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S. 176.

<sup>2</sup> Vgl. ebenda, S. 178.

Dergleichen Grundsätze und Ziele werden als erstes im Landesentwicklungsprogramm (s. § 12 LaPlaG) dargestellt. Von den Zielen heißt es, daß sie allgemein gehalten sein sollen im Hinblick auf "die Gesamtentwicklung des Landes und für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen einschließlich der raumwirksamen Investitionen". Sie müssen deshalb in der Sache abstrakt gehalten sein. Eine Konkretisierung sollen sie in den spezialisierteren Landesentwicklungsplänen und Gebietsentwicklungsplänen erfahren. Sie stellen somit landesplanerische Festlegungen dar, "die von grundsätzlicher Art sind und für das gesamte Landesgebiet Bedeutung haben"<sup>1</sup>.

Dem abstrakten Charakter des Landesentwicklungsprogramms entspricht auch seine Integration in das demokratische System des Landes. Es wird vom Landtag als Gesetz beschlossen. Es ist sowohl an die Aufstellung der Landesentwicklungspläne als auch der Gebietsentwicklungspläne gebunden.

In den Landesentwicklungsplänen (s. § 13 LaPlaG) werden auf Grundlage des Landesentwicklungsprogramms die Ziele der Landesplanung festgelegt. Neue Grundsätze der Planung dürfen sie nicht enthalten. Die Aufgabe der Landesentwicklungspläne besteht in erster Linie darin, zur Koordination der Fachplanungen auf den verschiedenen Planungsebenen beizutragen. In diesem Sinne stellen sie eine Grundlage für die Aufstellung der Gebietsentwicklungspläne dar.

---

<sup>1</sup> Gesetzesbegründung, S. 19, Landtagsdrucksache 7/1166.

Die Landesentwicklungspläne können sachliche, räumliche Teilabschnitte enthalten, wenn dies notwendig erscheint. So ist es möglich, z.B. einen Landesentwicklungsplan detailliert für die Bildungsversorgung in ländlichen Raum oder für die Freizeitversorgung in den Ballungskernen aufzustellen. Die Landesentwicklungspläne müssen ständig überprüft und fortgeschrieben werden, um den sich ändernden Verhältnissen und der fortschreitenden Entwicklung gerecht zu werden.

Für die Aufstellung der Landesentwicklungspläne ist ein besonderes Verfahren geregelt. Soweit eine Beteiligung nachgeordneter Planungsebenen erforderlich ist, werden wir darauf im nächsten Punkt über die Koordinationsinstrumente noch zu sprechen kommen. Im Bereich der obersten Planungsebene ist in diesem Verfahren insofern eine demokratische Legitimation der Planung vorgesehen, als Landesentwicklungspläne im Benehmen mit dem zuständigen Ausschuß des Landtags aufgestellt werden. Ihre fachliche Kompetenz erfahren sie durch die vorgesehene Regelung, nach der sie im Einvernehmen zwischen der Landesplanungsbehörde und den beteiligten Fachministerien aufgestellt werden müssen. Dieses Einvernehmen wird in der Praxis durch einen Kabinettsbeschluß letztendlich auch förmlich herbeigeführt.

Ein aufgestellter Landesentwicklungsplan muß von den betroffenen Planungsträgern in ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zielkonform durchgeführt werden. Er erhält den Charakter einer Richtlinie<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Vgl. H.G. Niemeyer, W. Dahlke, H. Lowinski, Landesplanung in Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S. 191 ff.

Im Abstand von zwei Jahren muß die Landesregierung, d.h. sowohl die Landesplanungsbehörde als auch die Fachministerien, dem Landtag einen Landesentwicklungsbericht erstatten. Dieser Bericht umfaßt zwei Bestandteile. Zum einen soll dargelegt werden, wie die Ziele der Landesplanung weiterentwickelt werden sollen, u.a. konkret auf die Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms und der Landesentwicklungspläne bezogen. Zum zweiten soll der Landtag über die geplanten und durchgeführten Maßnahmen unterrichtet werden.

## a<sub>2</sub>) Der Bezirk als obere Planungsebene

Zur Kennzeichnung der oberen Planungsebene und ihrer planerischen Möglichkeiten in Nordrhein-Westfalen soll auf folgende drei Stichworte eingegangen und der Zusammenhang, der zwischen ihnen besteht, erläutert werden:

- Bezirksplanungsbehörde,
- Bezirksplanungsrat und
- Gebietsentwicklungsplan.

Der LaPlaG nennt den Regierungspräsidenten als "zuständige Behörde für die Landesplanung im Regierungsbezirk (Bezirksplanungsbehörde)". Damit ist die Bezirksplanungsbehörde eingegliedert in die umfassenden Zuständigkeiten für alle Aufgaben der Landesverwaltung, die dem Regierungspräsidenten zugewiesen worden sind. Wenn es gemäß § 3 LaPlaG Aufgabe der Bezirksplanungsbehörde ist, dafür zu sorgen, daß die Ziele der Landesplanung beachtet werden sollen, bezieht sich dies auf den gesamten Aufgaben-

bereich des Regierungspräsidenten. Hervorzuheben sind hierbei insbesondere die Beteiligung der Bezirksplanungsbehörde bei der Genehmigung von Bauleitplänen der Gemeinden nach dem BBauG sowie bei den finanziellen Förderungsaufgaben, die der Regierungspräsident in allen Bereichen der Versorgungsplanung im Rahmen der sozialen Infrastrukturpolitik gegenüber den Gemeinden und privaten Trägern erfüllt.

Letztlich ist der Bezirksplanungsbehörde eine ganz bestimmte Funktion bei der Erarbeitung und Aufstellung des gebietsentwicklungsplans zugewiesen worden.

Der Bezirksplanungsrat ist neu in das LaPlaG aufgenommen worden. Er wird beim Regierungspräsidenten errichtet und löst - mit weitergehenden Befugnissen ausgestattet - die alten Landesplanungsgemeinschaften ab.

Der Bezirksplanungsrat setzt sich aus voll stimmberechtigten sowie lediglich beratenden Mitgliedern zusammen (vgl. Abbildung 12).

In den Bezirksplanungsrat werden als vollberechtigte Mitglieder Vertreter der Gemeindeparlamente gewählt. Dabei entsenden die Räte der kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Gemeinden Mitglieder. Außerdem existiert eine Reserveliste, aus der Vertreter der in den kommunalen Parlamenten repräsentierten Parteien in den Bezirksplanungsrat gewählt werden. Dies geschieht so, daß die politischen Parteien entsprechend ihrem Abschneiden bei den Kommunalwahlen im Regierungsbezirk auch im Bezirksplanungsrat vertreten sind.

Abbildung 12: Zusammensetzung der Bezirksplanungsräte

(Stand 1. 1. 1976)

|                                                                                           | Arnsberg | Detmold | Düsseldorf | Köln | Münster*) |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|----------|---------|------------|------|-----------|
| Anzahl der Sitze für<br>kreisfreie Städte                                                 | 8        | 2       | 18         | 8    | 6         |
| kreisangehörige Gemeinden                                                                 | 13       | 9       | 10         | 11   | 9         |
| gewählte Mitglieder insgesamt                                                             | 21       | 11      | 28         | 19   | 15        |
| Ergänzung (25%) durch sog.<br>Reserveliste (§ 5 Abs. 5)                                   | 6        | 3       | 7          | 5    | 4         |
| Gesamtzahl der vollstimmberechtigten<br>Mitglieder                                        | 27       | 14      | 35         | 24   | 19        |
| beratende Mitglieder aus dem<br>kommunalen Bereich (§ 6 Abs. 3)                           |          |         |            |      |           |
| a) Je ein Vertreter der Landschafts-<br>verbände                                          | 1        | 1       | 1          | 1    | 1         |
| b) Oberstadtdirektoren der<br>kreisfreien Städte                                          | 5        | 1       | 10         | 4    | 3         |
| c) Oberkreisdirektoren der<br>Kreise                                                      | 7        | 6       | 5          | 8    | 5         |
| beratende Mitglieder aus dem Bereich<br>der funktionalen Selbstverwaltung<br>(§ 6 Abs. 1) | 6        | 6       | 6          | 6    | 6         |
| Gesamtzahl des Bezirksplanungsrates<br>- stimmberechtigte und beratende<br>Mitglieder -   | 46       | 28      | 57         | 43   | 34        |

\*) Unter Berücksichtigung des Urteils des Verfassungsgerichtshofes des Landes Nordrhein-Westfalen vom 6. Dezember 1975 - VerFGH 13/74 - über die Verfassungsbeschwerde der Stadt Gladbeck.

Quelle: Bericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen gemäß § 20 LaPlaG i.d.F. der Bekanntmachung vom 1. Aug. 1972 (Landesentwicklungsbericht 1974), Berichtszeitraum 1973 - 1974, Düsseldorf 1975, S. 25.

Zu den gewählten vollstimmberechtigten Mitgliedern kommt noch eine Anzahl von Mitgliedern mit ausschließlich beratender Funktion. Diese kommen einmal aus dem kommunalen Bereich (vgl. Abb.12) und zum anderen aus dem Bereich der funktionalen Selbstverwaltung, d.h. den Industrie- und Handelskammern, Handelskammern, Handwerkskammern, Landwirtschaftskammern, Arbeitgeberverbänden und den Gewerkschaften des Bezirkes.



Gemäß § 7 LaPlaG hat der Bezirksplanungsrat drei Aufgabenbereiche:

- die "Sachherrschaft" über die Regionalplanung,
- die Informations- und Beratungsrechte in bezug auf die raumbedeutsamen und strukturwirksamen Förderungsprogramme des Regierungspräsidenten sowie
- die Beratung der Landesplanungsbehörde sowie der Gemeinden des Bezirks.

Die "Sachherrschaft" über die Regionalplanung bedeutet, daß der Bezirksplanungsrat bei der Aufstellung des Gebietentwicklungsplans Herr des Verfahrens ist; "denn ihm obliegt es, 'die sachlichen und verfahrensmäßigen Entscheidungen' zu treffen, also über den Beginn des Erarbeitungsverfahrens zu entscheiden und die Aufstellung des Gebietsentwicklungsplanes zu beschließen. Die materielle Entscheidungsbefugnis des Bezirksplanungsrates erstreckt sich auf alle planvorbereitenden und inhaltlich plangestaltenden Entscheidungen. Seiner Beschlußfassung unterliegt es, ob und wann ein Gebietsentwicklungsplan erarbeitet und aufgestellt wird und welchen Inhalt der Plan haben soll"<sup>1</sup>

Die Durchführung des Erarbeitungsverfahrens des Gebietsentwicklungsplanes obliegt der Bezirksplanungsbehörde. "Diese Regelung ist nach wie vor heftig angegriffen. Man unterstellt ihr, sie sei unpraktikabel und führe zu einer Verstaatlichung der Regionalplanung"<sup>2</sup>. Dagegen spricht, daß das LaPlaG die Be-

---

<sup>1</sup> H.G. Niemeier, W. Dahlke, H. Lowinski, Landesplanung in Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S. 149.

<sup>2</sup> Ebenda, S. 149.

zirksplanungsbehörde ganz eindeutig unter die Weisungsbefugnis des Bezirksplanungsrates gestellt hat. Darüber hinaus sieht er vor, daß den Mitgliedern des Rates jederzeit mündliche Auskünfte über den Stand des Erarbeitungsverfahrens zu erteilen ist. Außerdem kann der Rat einige seiner Mitglieder damit beauftragen, Einsicht in die Planungsunterlagen der Behörde zu nehmen.

Die Informations- und Beratungsrechte in bezug auf die raumbedeutsamen und strukturwirksamen Förderungsprogramme des Regierungspräsidenten sind Errungenschaften, die das LaPlaG dem Bezirksplanungsrat im Gegensatz zu den Landesplanungsgemeinschaften gewährt. Im Bereich der sozialen Infrastruktur fallen solche Förderungsprogramme für folgende Bereiche an:

- Schul- und Sportstättenbau
- Krankenhausbau,
- Freizeit- und Erholungswesen.

Die Bezirksplanungsräte - als Vertreter der kommunalen Gebietskörperschaften - erhalten damit erstmalig die auch institutionell abgesicherte Möglichkeit, auf staatliche Planungen und Förderungsprogramme gezielt Einfluß zu nehmen. Allerdings bietet der rechtliche Rahmen kein Entscheidungs- und Mitbestimmungsrecht, sondern lediglich ein Informations- und Beratungsrecht.

Letztlich weist das LaPlaG dem Bezirksplanungsrat die Aufgabe zu, die Landesplanungsbehörde zu beraten und durch die Beratung der Gemeinden des Regierungsbezirks auf die Einhaltung der Ziele der Raumordnung und der Landesplanung hinzuwirken. Allerdings wird - nach allgemeiner Ansicht - dieser Aufgabenbereich kaum die Bedeutung erlangen, die den beiden vorher

skizzierten zukommen wird.

Die Gebietsentwicklungspläne legen auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms und der Landesentwicklungspläne die regionalen Ziele der Raumordnung auf der Landesplanung für die Entwicklung der Regierungsbezirke und für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Planungsgebiet fest. Sie sollen nach dieser gesetzlichen Definition die gleichen Aufgaben für den Regierungsbezirk erfüllen, wie die Landesentwicklungspläne für das gesamte Landesgebiet. Die Gebietsentwicklungspläne stellen eine Konkretisierung der Landesentwicklungspläne dar, nämlich als sachliche Vertiefung und räumliche Differenzierung. Sie sind mit Rücksicht auf ihre rechtliche Bindungswirkung von besonderer Bedeutung für die Fachplanungsträger und für die Träger der Bauleitplanung.

Zu ihrer Verbindlichkeit bedürfen Gebietsentwicklungspläne der Genehmigung durch die Landesplanungsbehörde. Sie muß diese im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Landesministerien erteilen. Die Genehmigungsbefugnis der Landesplanungsbehörde umfaßt ausschließlich die Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Planes; nicht seiner Zweckmäßigkeit. Das heißt, es wird lediglich eine Rechtsaufsicht - keine Fachaufsicht - ausgeübt. Danach kann eine Genehmigung nur unter folgenden Voraussetzungen versagt werden:

- bei formalen Mängeln im Erarbeitungs- und Aufstellungsverfahren,
- bei Verstößen gegen gesetzliche Vorschriften,
- bei Abweichungen von höherrangigen Zielen, die z.B. im Landesentwicklungsprogramm oder einem Landesent-

wicklungsplan enthalten sind<sup>1</sup>.

Die Erarbeitung und Aufstellung eines Gebietsentwicklungsplans ist im LaPlaG geregelt. Dadurch soll sichergestellt werden, daß allein der Bezirksplanungsrat darüber entscheidet, ob und mit welchem Inhalt ein solcher Plan aufgestellt wird. Grob skizziert werden vier Phasen unterschieden:

- Das verwaltungsinterne Vorbereitungsverfahren. Es führt nach dem Beschluß des Bezirksplanungsrates zum
- Erarbeitungsverfahren. In ihm wird der Entwurf von allen Beteiligten diskutiert und mit Änderungsvorschlägen versehen. Danach erfolgt das
- Aufstellungsverfahren. In ihm wird der im Beteiligungsverfahren modifizierte Entwurf als Gebietsentwicklungsverfahren beschlossen. Durch das abschließende
- Genehmigungsverfahren und der Bekanntgabe der Genehmigung wird er als Richtlinie für behördliche Entscheidungen wirksam<sup>2</sup>.

Auch der Gebietsentwicklungsplan kann ebenso wie der Landesentwicklungsplan sachliche und räumliche Teilpläne enthalten.

---

<sup>1</sup> Vgl. H.G. Niemeier, W. Dahlke, H. Lowinski, Landesplanung in Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S. 205.

<sup>2</sup> Vgl. ebenda, S. 209 f.

a<sub>3</sub>) Die untere Planungsebene: Planungsaufsicht  
im Kreis

Der traditionelle und in der Kreisordnung für Nordrhein-Westfalen<sup>1</sup> verankerte Doppelcharakter des Kreises als Selbstverwaltungskörperschaft und unterer staatlicher Verwaltungsbehörde läßt viele in ihm eine sehr geeignete Institution der Koordination staatlicher und gemeindlicher Planungen auch auf dem Gebiet der sozialen Infrastruktur erblicken. Diese Diskussion ist in den letzten Jahren unter dem Schlagwort der Kreisentwicklungsplanung auch in bezug auf die Verhältnisse in Nordrhein-Westfalen geführt worden<sup>2</sup>. Allein das neue LaPlaG hat - trotz gutachterlicher Empfehlungen<sup>3</sup> - der Kreisentwicklungsplanung eine Absage zugunsten der Bezirksentwicklungsplanung erteilt. So müssen wir uns auf das beschränken, was an "kümmerlichen" Möglichkeiten zur Koordination auf der Ebene des Kreises in Nordrhein-Westfalen vorhanden ist<sup>4</sup>.

Das LaPlaG stellt rein deklatorisch fest, daß der Oberkreisdirektor dafür zu sorgen habe, daß die Ziele der Raumordnung und Landesplanung im Kreis beachtet

---

1 Vgl. "Kreisordnung für Nordrhein-Westfalen" vom 21.7.1953 (GS. NW. S. 208) i.d.F. der Bekanntmachung vom 11.8.1969 (GV. NW. S. 670) geändert durch Gesetz vom 11.7.1972 (GV. NW. S. 218) und Gesetz vom 29.10.1974 (GV. NW. S. 1050).

2 Zur Zusammenfassung des Standes der Diskussion vgl. H.J. von der Heide, Kreisentwicklungsplanung, in: "Der Landkreis", Heft 1 (1978), S. 19 ff.

3 Vgl. R. Göb, E. Laux, J. Salzwedel, R. Breuer, Kreisentwicklungsplanung, Gutachten erstattet im Auftrag des Landkreistrages Nordrhein-Westfalen, Bonn u.a. 1974.

4 Anders haben sich die Gesetzgeber in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein entschieden. In diesen Bundesländern wurde die Kreisentwicklungsplanung etabliert. Vgl. Landesplanungsgesetz von Baden-Württemberg vom 25.7.1972 (Ges. Bl. S. 459), § 33 sowie "Landesplanungsgesetz von Schleswig-Holstein" vom 13.4.1971 (GV. Bl. S. 152) § 11 Abs. 1.

werden. Allerdings "fehlt dem Oberkreisdirektor für die Aufsicht über die Gemeinden des Kreises im Hinblick auf die Ziele der Raumordnung und der Landesplanung das ganz wesentliche Instrument der Genehmigung der Bauleitpläne"<sup>1</sup>. Er hat lediglich die Möglichkeit, den Regierungspräsidenten bei der Vorlage der Pläne auf Abweichungen aufmerksam zu machen.

b) Instrumente zur Koordination von Landes- und Gemeindeplanung in Nordrhein-Westfalen

Nachdem aufgezeigt worden ist, welche Institutionen zur Koordination des Landes- und der Gemeindeplanung in Nordrhein-Westfalen vorhanden sind und welche planerischen Aktionsparameter ihnen nach dem Planungsrecht zur Verfügung stehen, wollen wir jetzt sehen, welche Instrumente entwickelt worden sind, um die Planungen in den Institutionen der Landesplanung mit der Gemeindeplanung zu verzahnen. Eine Verknüpfung der Planungen erfolgt grundsätzlich nach dem Gegenstromprinzip, indem zum einen den nachgelagerten Planungsebenen Beteiligungsrechte an den Planungen der höheren Planungsebenen eingeräumt werden und zum anderen - in Entsprechung von oben nach unten - Bedingungswirkungen der Planungen höherer Planungsebenen für diejenigen auf den niedrigeren Planungsebenen bestehen.

Dieser Einteilung folgen die ersten beiden Punkte in diesem Abschnitt. Zunächst wollen wir also sehen, welche Beteiligungsrechte - insbesondere der Gemeindeplanung - bei der Aufstellung der Programme und Pläne der Landesplanung eingeräumt sind. Anschließend

<sup>1</sup> H.G. Niemeier, W. Dahlke, H. Lowinski, Landesplanungsrecht in Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S. 126.



soll auf die Bindungswirkungen der Landespläne, insbesondere auf die Bauleitpläne der Gemeinden, eingegangen werden. Hierbei werden sich Wiederholungen zum Inhalt des vorigen Abschnitts nicht vermeiden lassen. Da diese Instrumente jedoch für die folgenden Kapitel besonders wichtig sind, wollen wir sie in Kauf nehmen.

Als drittes wollen wir ein Instrument der Planungs-  
koordination behandeln, welches für die Koordination  
der Landes- und Gemeindefachplanungen in der Praxis  
von entscheidender Bedeutung ist, nämlich die  
finanziellen Zuweisungen des Landes an die Gemeinden.  
Durch diese Instrumente wird die Gemeindeplanung  
in starkem Maße gelenkt.

#### b.) Beteiligungsrechte der Gemeinde- an der Landes- planung

"Das ROG schreibt in § 5 Abs. 2 und Abs. 3 ein Beteiligungsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände oder ihrer Zusammenschlüsse bei der Aufstellung von Programmen und Plänen auf Landes- und Regionalebene vor ... Die Mitwirkung, die das ROG den Gemeinden hier zugesteht, ist im Kern verfassungsrechtlich gewährleistet"<sup>1</sup>. Der Anspruch der Gemeinden auf Mitwirkung an der Planung folgt direkt aus Art. 28 Abs. 2 GG und wird teilweise aus den Grundsätzen des rechtlichen Gehörs nach Art. 103 GG gefolgert<sup>2</sup>.

Im nordrhein-westfälischen Landesplanungsrecht wird diesem Anspruch bei vier Gelegenheiten entspro-

<sup>1</sup> W. Erbguth, Probleme des geltenden Landesplanungsrechts, a.a.O., S. 98 f.

<sup>2</sup> Vgl. ebenda, S. 99 sowie die dort angegebene Literatur.

chen:

- (1) Für das Landesentwicklungsprogramm ist im Erarbeitungsverfahren eine Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände vorgesehen.
- (2) Bei der Erarbeitung der Landesentwicklungspläne ist ebenfalls eine Beteiligung hier des Bezirksplanungsrates vorgesehen.
- (3) Die Bezirksplanungsräte haben die "Sachherrschaft" zur Aufstellung der Gebietsentwicklungsplanung.
- (4) Es besteht ein Informations- und Beratungsrecht des Bezirksplanungsrates in bezug auf "raumbedeutsame und strukturwirksame Planungen und Förderungsprogramme" des Regierungspräsidenten.

Zu (1) und (2): Das Beteiligungsrecht erstreckt sich auf alle Planungsträger für die durch das Landesentwicklungsprogramm und die Landesentwicklungspläne eine Anpassungspflicht begründet wird. Für das allgemeinere Landesentwicklungsprogramm ist deshalb allgemein eine Beteiligung der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände vorgesehen. Bei der Erarbeitung der Landesentwicklungspläne ist spezieller die Beteiligung der Bezirksplanungsräte vorgeschrieben. In beiden Fällen bedeutet Beteiligung das Recht der Anhörung, und zwar zu einem Zeitpunkt, zu dem die Stellungnahmen noch im Verfahren berücksichtigt werden können. "Die Beteiligungspflicht erfordert es (auch) nicht, bei der Aufstellung anpassungspflichtiger Ziele das Einvernehmen mit den betroffenen Gemeinden herzustellen"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> H.G. Niemeier, W. Dahlke, H. Lowinski, Landesplanungsrecht in Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S. 186.

Zu (3) und (4): Zur "Sachherrschaft" des Bezirksplanungsrates über die Erarbeitung und Aufstellung der Gebietsentwicklungspläne haben wir bereits Ausführungen gemacht. Der Anpassungspflicht der Gemeinden an die Gebietsentwicklungspläne steht hier ihre Repräsentanz in dem beschließenden Organ Bezirksplanungsrat gegenüber. Ganz anders geartet ist das Informations- und Beratungsrecht des Bezirksplanungsrates in bezug auf fachliche Planungen und Förderungsprogrammen des Regierungspräsidenten. Durch sie werden keine formalen Anpassungsrechte der Gemeindeplanung begründet. Mithin ist ihre Beteiligung auch auf der regionalen Planungsebene sehr wenig entwickelt. In dieser Trennung der Beteiligungsrechte der Gemeindeplanung wird deutlich, daß es in Nordrhein-Westfalen noch nicht zu einer Integration der Landesplanung und der Finanzplanung gekommen ist. So stehen dem übergeordneten Gebietsentwicklungsplan eine Reihe von fachlichen Förderungsprogrammen gegenüber, welche doch eigentlich Bestandteil einer umfassenden Entwicklungsplanung sein sollten. In der Folge kommt es zu gut ausgebauten Beteiligungsrechten in der übergeordneten Planung und schwach entwickelten bei der konkreten fachlichen Maßnahmenpolitik. Wir werden auf diesen Widerspruch bei der Behandlung der sozialen Infrastrukturplanung Nordrhein-Westfalens im nächsten Kapitel zurückkommen.

## b<sub>2</sub>) Bindungswirkungen der Landesplanung

Den Beteiligungsrechten nachfolgender Planungsebenen steht ihre Anpassungspflicht an die Planungen der höheren Planungsebenen gegenüber. Zur Systematisierung

der Bindungswirkungen sollen zwei Fallgruppen unterschieden werden: Erstens betrachten wir die Situation in den (Regel-)Fällen, in denen die nachfolgenden Planungsebenen ihrerseits planerisch aktiv werden. Zum zweiten untersuchen wir, wie die Planungskoordination in den Fällen geregelt ist, in denen die nachfolgende Planungsebene nicht die Absicht hat, eigene Pläne aufzustellen.

Zur Skizzierung der Regelfälle, in denen geplant wird, wollen wir auf folgende Punkte eingehen:

- Bedeutung der "Beachtenspflicht" des Landesentwicklungsprogramms, der Landes- und Gebietsentwicklungspläne,
- Bindung des Gebietsentwicklungsplans an Landesentwicklungsprogramm und Landesentwicklungspläne,
- Anpassungspflicht der Gemeindeplanung bei der Aufstellung der Bauleitpläne und
- Pflicht zur Anpassung bereits genehmigter Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung.

Die Ziele des Landesentwicklungsprogramms, der Landesentwicklungspläne und der Gebietsentwicklungspläne müssen von den nachgeordneten Planungsebenen bei ihrer eigenen Planung beachtet werden. "Die Pflicht zur Beachtung bedeutet eine Bindung, da den betroffenen Planungsträgern ... kein Raum zur Abwägung bleibt. Sie haben ihre raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zielkonform durchzuführen"<sup>1</sup>. Konkret

---

<sup>1</sup> H.G. Niemeier, W. Dahlke, H. Lowinski, Landesplanungsrecht in Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S. 191.

bedeutet dies, daß bei der Aufstellung der Landesentwicklungspläne das Landesentwicklungsprogramm, bei der Aufstellung der Gebietsentwicklungspläne im allgemeinen das Landesentwicklungsprogramm und die Landesentwicklungspläne und bei der Aufstellung der Bauleitpläne im besonderen die Gebietsentwicklungspläne und im allgemeinen die Landesentwicklungspläne und das Landesentwicklungsprogramm beachtet werden müssen. "Die Beachtungspflicht umfaßt - anders als die Anpassungspflicht ... - nicht die Pflicht, planerisch aktiv zu werden und eigene Planungen zu betreiben"<sup>1</sup>.

Bei der Behandlung der Gebietsentwicklungspläne haben wir bereits gesehen, daß die Bezirksplanungsräte nur auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms und der Landesentwicklungspläne arbeiten können. Diese sind streng zu beachten. Dies ergibt sich auch folgerichtig und zwingend aus der gegebenen Rechtslage (§ 5 Abs. 3 ROG), nach der die Planung in den Regionen als Teil der staatlichen Landesplanung anzusehen ist.

"Die Bauleitplanung ist Selbstverwaltungsangelegenheit der Gemeinden (§ 2 Abs. 1 BBauG), in der Form der gesetzlichen Pflichtaufgabe"<sup>2</sup>, die sie erfüllen, sobald und soweit es erforderlich ist. Dabei sind sie bereits nach dem BBauG § 1 Abs. 3 gehalten, sich an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung anzupassen. Für Nordrhein-Westfalen regelt das LaPlaG (§ 18) das Verfahren, indem dieser Anpassungspflicht nachzukommen ist. Danach "hat die Gemeinde bei Beginn

---

1 H.G. Niemeier, W. Dahlke, H. Lowinski, Landesplanungsrecht in Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S. 468.

2 J.D. Kühne, Die Rechtsentwicklung der Bauleitplanung im räumlichen Bereich des Landes Nordrhein-Westfalen, Schriftenreihe Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen. Stadtentwicklung - Städtebau, Bd. 2.008, Dortmund 1976, S. 62 f.

ihrer Arbeiten zur Aufstellung oder Änderung eines Bauleitplanes unter allgemeiner Angabe ihrer Planungsabsichten bei der Bezirksplanungsbehörde anzufragen, welche Ziele für den Planungsbereich bestehen". Erscheint der Bezirksplanungsbehörde die Planung der Gemeinde aus landesplanerischer Sicht bedenklich, folgt nach dem Gesetz ein besonderes Verfahren, in dem zu prüfen ist, ob die Bauleitplanung der Landesplanung angepaßt ist. Beteiligte darin sind die betroffene Gemeinde, die Bezirksplanungsbehörde, der Bezirksplanungsrat und die Landesplanungsbehörde. Ist zwischen den Betroffenen auf regionaler Ebene keine Einigkeit zu erzielen, ist letztlich die Landesplanungsbehörde zur Entscheidung darüber aufgefordert, ob die Bauleitplanung der Landesplanung angepaßt ist. Die Landesplanungsbehörde entscheidet auch in solchen Fällen im Einvernehmen mit den beteiligten Fachministern. Die Entscheidung der Landesplanungsbehörde ist danach Grundlage für die Genehmigung der Bauleitplanung durch den Regierungspräsidenten.

Wir hatten gesehen, daß Landes- und Gebietsentwicklungspläne einer laufenden Überarbeitung unterworfen sein müssen. Konsequenterweise fordert nun das LaPlaG die Anpassung auch von bereits genehmigten Bauleitplänen an diese Veränderungen der Ziele der Landesplanung (§ 19 Abs. 1). Die Landesplanung hat damit die Möglichkeit erhalten, von der Gemeindeplanung eine Anpassung zu fordern und gegebenenfalls mit den Möglichkeiten der Kommunalaufsicht durchzusetzen<sup>1</sup>.

Zur Skizzierung der Bindungswirkungen, die für jene Fälle vorgesehen sind, in denen die nachfolgenden

---

<sup>1</sup> Vgl. § 109 "Gemeindeordnung", i.d.F. der Bekanntmachung vom 19. Dez. 1974, (GV. NW. 1975, S. 91/SGV. NW 2023).



Planungsbehörden nicht die Absicht erkennen lassen, planerisch aktiv zu werden, wollen wir auf folgende zwei Punkte eingehen:

- Planungspflicht des Bezirksplanungsrates und
- Planungsgebot für Gemeinden zur Aufstellung von Bauleitplänen.

Ein planungsmüder Bezirksplanungsrat kann von der Landesplanungsbehörde zur Aufstellung eines Gebietsentwicklungsplans oder eines Teilplanes für bestimmte räumliche oder sachliche Teilabschnitte verpflichtet werden (§ 17 LaPlaG). Kommt der Rat der Aufforderung hierzu innerhalb einer gesetzten Frist nicht nach, kann die Landesplanungsbehörde die Bezirksplanungsbehörde mit der Aufstellung beauftragen.

"Das Recht der Landesplanungsbehörde, durch eine von ihr ausgesprochene Feststellung Planungspflichten des Bezirksplanungsrates auszulösen, bezieht sich nach dem eindeutigen Gesetzeswortlaut nicht auf den sachlichen Inhalt des künftigen Gebietsentwicklungsplanes. Die Landesplanungsbehörde kann nur feststellen, daß es erforderlich ist, überhaupt einen Plan aufzustellen oder zu ändern, sie kann aber nicht im einzelnen vorherbestimmen, welchen sachlichen Inhalt dieser Plan haben soll. Andernfalls würde die Landesplanungsbehörde in das Recht des Bezirksplanungsrates, in eigener Verantwortung den Gebietsentwicklungsplan aufzustellen ... eingreifen und es äußerstenfalls sogar umgehen"<sup>1</sup>. Dieses Recht ist somit lediglich im Rahmen der Rechtsaufsicht zu sehen und bedeutet keinesfalls eine inhaltliche Fachaufsicht.

---

<sup>1</sup> H.G. Niemeier, W. Dahlke, H. Lowinski, Landesplanungsrecht in Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S. 220.

Die Tatsache, daß die Aufstellung von Bauleitplänen zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeindeplanung zählt, bedeutet keineswegs, daß sie allein in das Belieben der Gemeinde gestellt ist. Vielmehr sind nach dem Bundesbaugesetz die Gemeinden zur Aufstellung solcher Pläne verpflichtet, wenn bestimmte Voraussetzungen dies erforderlich erscheinen lassen<sup>1</sup>. Allgemein wird die Pflicht zur Bauleitplanung u.a. aus ihrem "Wesen" als Teil der Daseinsvorsorge hergeleitet. Danach kann sie als erforderlich angesehen werden, um eine geordnete Planung, z.B. auch der sozialen Infrastruktur, zu ermöglichen. "In der Praxis ist es jedoch sehr schwierig, den Begriff der Erforderlichkeit der Planung genau zu erfassen"<sup>2</sup>.

Der Ermessensspielraum, den das BBauG offen läßt, ist im LaPlaG konkretisiert worden (§ 19 Abs. 2). Danach ist das landesplanerische Planungsgebot sachlich, räumlich und zeitlich eng begrenzt worden. "In sachlicher Hinsicht muß seine Anwendung zur Verwirklichung von Planungen mit hervorragender Bedeutung für die überörtliche Wirtschaftsstruktur oder allgemeine Landesentwicklung erforderlich sein. Ferner müssen in räumlicher Hinsicht die betroffenen Flächen auf der Grundlage eines Landesentwicklungsplans in Gebietsentwicklungsplänen dargestellt sein. Zur Aktualisierung des Planungsgebots bedarf es schließlich einer ausdrücklichen Entscheidung der Landesregierung, in der die Anpassungspflicht

---

1 Vgl. die Kommentare zum BBauG, z.B. Brügelmann-Grauvogel, BBauG, § 2 Anm. II; Ernst-Zinkhahn-Bielenberg, BBauG, § 2, Rdn. 11 ff.

2 G. Reißig, Gemeindliche Bauleitplanung, Möglichkeiten und Beschränkungen in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht, Schriften zur öffentlichen Verwaltung, hrsg. v. F.L. Knemeyer, Bd. 12, Würzburg 1976, S. 199.

nach Zeit und Umfang näher konkretisiert wird"<sup>1</sup>.

Diese Konkretisierung nach dem LaPlaG muß als ausgesprochen gemeindefreundlich bezeichnet werden, denn bevor eine Gemeinde in die Pflicht genommen werden kann, müssen drei Hürden übersprungen werden:

- "a) Die betroffenen Flächen müssen in einem Landesentwicklungsplan dargestellt sein.
- b) Auf der Grundlage dieses Landesentwicklungsplans muß ein entsprechender Gebietsentwicklungsplan aufgestellt werden.
- c) Die Landesregierung muß eine förmliche Feststellung über Zeit und Umfang der Anpassungspflicht treffen"<sup>2</sup>.

Damit dürfte das Planungsgebot nur in Sonderfällen wirksam werden können, in denen es um bedeutende Infrastrukturprojekte in bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung, z.B. Kraftwerke, oder in bezug auf die überregionale Versorgung, z.B. große Freizeitparks, geht. Ob es ausreicht, um versorgungs- und planungsunwillige Gemeinden im Interesse der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in die Pflicht zu nehmen, müssen die Erfahrungen zeigen.

Die Durchsetzung der Planungspflicht erfolgt mit den Mitteln der Kommunalaufsicht. Hat die Landesregierung entsprechend entschieden, kann die Kommunalaufsichtsbehörde - der Regierungspräsident - die Gemein-

---

<sup>1</sup> H.G. Niemeier, W. Dahlke, H. Lowinski, Landesplanungsrecht in Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S. 233.

<sup>2</sup> Ebenda, S. 233 f.

de auffordern, ihre Pflicht zu erfüllen (§ 109 Nr. 1 GO). Kommt die Gemeinde dieser Aufforderung nicht fristgerecht nach, kann der Regierungspräsident anstelle der Gemeinde handeln (§ 109 Abs. 2 GO).

In der Praxis wird die Ersatzvornahme als unrealistisches Extrem angesehen. In der Regel kommt es vor einem förmlichen Verfahren zu Konsultationen zwischen Regierungspräsident und betroffener Gemeinde<sup>1</sup>. Gerade unterhalb dieser Schwelle zum förmlichen Verfahren muß eine Möglichkeit gesehen werden, auch in den Fällen, die nicht so gravierende landesplanerische Belange betreffen, zu einer "Überredung" der Gemeinden zu kommen. Als Argumente stehen dem Regierungspräsidenten hier insbesondere zwei Möglichkeiten zur Verfügung: Zum einen hat er das Recht, im Außenbereich der Gemeinde Baugenehmigungen die Zustimmung zu versagen, wenn insgesamt keine ordnungsgemäße Planung der Gemeinde vorliegt. "Die Gemeinde, die den Wohnbedürfnissen der Bevölkerung Rechnung tragen will, reagiert in der Regel auf dieses Verhalten der Behörden mit der Aufstellung von Bebauungsplänen"<sup>2</sup>. Zum anderen bieten sich ihm im Bereich seiner Förderpraxis eine Reihe von Möglichkeiten, die Vergabe von Zuweisungen an eine ordnungsgemäße Planung zu knüpfen. Auch hier dürfte die Finanznot gerade vieler ländlicher Gemeinden eine Anpassung in die gewünschte Richtung zur Folge haben.

---

<sup>1</sup> Vgl. G. Reißig, Gemeindliche Bauleitplanung, a.a.O., S. 202 f.

<sup>2</sup> Ebenda, S. 203.

b<sub>3</sub>) Koordination über die Gemeindefinanzierung

Die Pläne und Programme der Landesplanung sind nicht unmittelbar gekoppelt mit der Ausgabenplanung des Landes und der Gemeinden. Es ist deshalb erforderlich, eine getrennte Betrachtung der Möglichkeiten zur Koordinierung von Landes- und Gemeindeplanung über die Finanzierung der Gemeindeplanung vorzunehmen.

Ausgangspunkt der Überlegungen hierzu ist die Finanzlage der Gemeinden. Die Tabelle 1<sup>1</sup> zeigt bereits, daß im Durchschnitt nur ca. 60 % der Gemeindeeinnahmen Eigenmittel in Form von Steuern, Gebühren etc. darstellen. Um die Diskrepanz zwischen den kommenden Aufgaben und der eigenen Finanzkraft der Gemeinden zu überbrücken, ist das System des kommenden Finanzausgleichs geschaffen worden.

Es bedarf wohl keiner näheren Erläuterung, daß mit dem Transfer von geldlichen Mitteln auch grundsätzlich die Möglichkeit eröffnet ist, Einfluß auf die Ziele der Gemeindeplanung zu nehmen. Wenn wir uns nachstehend einen Überblick über die Struktur und die Technik des Finanzausgleichs verschaffen, verfolgen wir den Zweck, die Ansatzpunkte für eine Lenkung der Gemeindeplanung in diesem System aufzuzeigen.

Dazu sollen zunächst die Aufgaben und die Arten des kommunalen Finanzausgleichs behandelt sowie einen Überblick über seine Struktur gegeben werden. Sodann soll die Verteilungstechnik der Zuweisungen erläutert werden.

---

1 Vgl. S. 39.

### b<sub>3.1</sub>) Aufgabe und Struktur des kommunalen Finanzausgleichs

Der kommunale Finanzausgleich ist Teil des umfassenden Finanzausgleichs im politischen föderativen System der Bundesrepublik (vgl. Art. 107 GG). Er dient dem Zweck, die Ungleichheit zwischen der örtlichen Steuerkraft und der Aufgabenbelastung zu mindern<sup>1</sup>. Dabei wird zwischen dem horizontalen und dem vertikalen Finanzausgleich unterschieden. "Der horizontale Finanzausgleich umfaßt die Beziehungen zwischen Trägern der öffentlichen Verwaltung, die sich auf derselben Stufe im Staatsaufbau befinden ... Zum vertikalen Finanzausgleich gehören die Beziehungen zwischen über- und nachgeordneten Trägern öffentlicher Verwaltung"<sup>2</sup>. Für die Koordination von Landes- und Gemeindeplanung ist der vertikale von Interesse.

Der vertikale Finanzausgleich zwischen dem Land und den Gemeinden ist in den jährlich vom Landtag beschlossenen "Gesetzen zur Regelung des Finanz- und Lastenausgleichs mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden (Finanzausgleichsgesetze)" geregelt. In ihnen werden die Zuweisungen des Landes unterschieden nach:

- allgemeinen Zuweisungen und
- speziellen zweckgebundenen Zuweisungen.

Die allgemeinen Zuweisungen haben im Prinzip keine direkte Verwendungsbeziehung zu den einzelnen Aufgaben der Gemeinden. Sie dienen dem Zweck, die Finanzkraftdisparitäten zwischen den Gemeinden zu verringern, wobei Schlüsselzuweisungen und Bedarfszuweisungen zu unterscheiden sind. Schlüsselzuweisungen

---

1 Popitz definierte den Finanzausgleich noch allein als Regelung der "finanziellen Beziehungen zwischen den verschiedenen Trägern der öffentlichen Verwaltung innerhalb desselben Raumes". J. Popitz, Finanzausgleich, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. III, Jena 1926, S. 1016. In der heutigen Finanzwissenschaft wird allgemein der Objektbereich um den Aspekt der Verteilung der Aufgaben auf die Gebietskörperschaften erweitert. Vgl. z.B. (Fortsetzung der Fußnote nächste Seite)



werden an alle Gemeinden und Kreise verteilt. Zu ihrer Berechnung werden sog. Schlüssel ermittelt, die einen Vergleich zwischen dem Finanzbedarf und der Steuerkraft einer Gemeinde ermöglichen<sup>1</sup>.

Darüber hinausgehende Bedarfszuweisungen werden aus einem sog. Ausgleichsstock nach Prüfung der individuellen Situation der sie beantragenden Gemeinde gewährt. Sie haben die Aufgabe, bei außergewöhnlichen Bedarfsfällen einzelner Gemeinden, denen durch Schlüsselzuweisungen nicht Rechnung getragen werden kann, Unterstützung zu gewähren. Nach dem Finanzausgleichsgesetz 1976 setzt sich der Ausgleichsstock aus drei Zuweisungsarten zusammen:

- Zuweisungen zur Abdeckung von Haushaltsdefiziten,
- Zuweisungen an solche Gemeinden und Kreise, die im besonderen Maße mit Schülerfahrtkosten belastet sind sowie
- Zuweisungen an Gemeinden im Raum Bonn, die durch Dienststellen des Bundes besonders belastet werden<sup>2</sup>.

---

Fortsetzung der Fußnoten von S. 196

W. Albers, Finanzausgleich III, Deutschland, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 3, Stuttgart u.a. 1961, S. 553; W. Wittmann, Einführung in die Finanzwissenschaft, III. Teil, Stuttgart 1972, S. 108.

2 K. Korinsky, Der kommunale Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland. Eine kritische Gesamtdarstellung, Institut "Finanzen und Steuern", Heft 97, Bonn 1971, S. 11.

1 Vgl. G. Schmölders, Finanzpolitik, 3. Aufl., Berlin u.a. 1970, S. 166 f.

2 Vgl. H. Puls, Finanzkraft der Gemeinden und kommunaler Ausgleichsstock in NW, in: Kurzberichte zur Landes- und Stadtentwicklungsforschung, hrsg. v. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Dortmund 1977.

Die speziellen Zuweisungen knüpfen direkt an eine bestimmte Ausgabenart in einem speziellen Tätigkeitsbereich der Gemeinde an. Sie dienen ausschließlich dem Zweck der Finanzierung dieser Ausgaben und werden daher Zweckzuweisungen genannt. Hinter diesem Begriff verbergen sich verschiedene Arten von Zuschüssen. Für die Planung der sozialen Infrastruktur sind jene Transfers von besonderem Interesse, die als

- Zweckzuweisungen nach einem Verteilungsschlüssel für bestimmte Aufgaben sowie als
- Zweckzuweisungen für Planungsvorhaben, die der Gemeinde auf Antrag in der Regel vom Regierungspräsidenten gewährt werden<sup>1</sup>.

Die erste Art der Zweckzuweisungen ähnelt sehr den Schlüsselzuweisungen, denn hierbei werden nach einem festgelegten Schlüssel Zuschüsse des Landes ohne förmliches Antragsverfahren an die Gemeinden verteilt. Allerdings ist der Zweck der Verausgabung dieser Mittel festgelegt<sup>2</sup>.

Die zweite Art der Zweckzuweisungen findet in der Planung der sozialen Infrastruktur besonders häufige Anwendung. Sie eignen sich insbesondere dazu, um seitens der Landesplanung - im Rahmen der Förderungspraxis des Regierungspräsidenten - Einfluß auf die kommunale Infrastrukturinvestitionspolitik zu nehmen<sup>3</sup>.

---

1 Vgl. K.-H. Hansmeyer, Zweckzuweisungen an Gemeinden als Mittel der Wirtschaftspolitik?, a.a.O., S. 432 in Anlehnung an M. Fuchs, Zweckgebundene Zuweisungen - Hilfe oder Last für die Gemeinden?, in: Der Gemeindehaushalt, 70. Jg. (1969), Heft 7, S. 146.

2 Vgl. M. Fuchs, ebenda, S. 147.

3 Vgl. K.H. Hansmeyer, ebenda, S. 431.

Die Tabelle 9 vermittelt einen Eindruck über die quantitative Struktur der allgemeinen sowie der Zweckzuweisungen. Die Zweckzuweisungen werden nach der Herkunft der Mittel getrennt. Jene, die aus Landes- wie Gemeindesteueranteilen finanziert werden, werden von solchen unterschieden, die ausschließlich aus Landesmitteln finanziert werden.

Tabelle 9: Finanzzuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen in den Rechnungsjahren 1971 - 1975 (in v.H.)

| Jahr                                                                                            | 1971      | 1972      | 1973      | 1974      | 1975 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------|
| <b>1) Allgemeine Finanzzuweisungen</b>                                                          |           |           |           |           |      |
| daraus Schlüsselzuweisungen an                                                                  |           |           |           |           |      |
| Gemeinden                                                                                       | 72,6      | 71,3      | 73,8      | 74,2      | 74,3 |
| Kreise                                                                                          | 12,4      | 12,2      | 12,3      | 12,3      | 12,3 |
| Landesverbände                                                                                  | 11,0      | 11,2      | 11,1      | 11,1      | 11,2 |
| daraus Bedarfzuweisungen                                                                        | 4,0       | 3,4(11,9) | 2,8       | 2,8       | 2,2  |
| <b>Summe der allgemeinen Finanzzuweisungen</b>                                                  | 100(41,7) | 100(41,7) | 100(41,2) | 100(42,6) | 100  |
| <b>2) Zweckgebundene Finanzzuweisungen</b>                                                      |           |           |           |           |      |
| aus dem Steuerertrag                                                                            |           |           |           |           |      |
| - Städtebauliche Maßnahmen                                                                      | 25,0      | 25,7      | 27,3      | 27,2      | 23,7 |
| - Planungen, Ausstellungen und Veröffentlichungen                                               | 0,4       | 0,6       | 0,6       | 0,9       | -    |
| - Zuweisungen zu den Kosten der Auftragsaufgaben und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung | 37,8      | 36,6      | 33,7      | 28,9      | 29,8 |
| - Schulbauprogramm                                                                              | 36,5      | 36,8      | 38,2      | 42,7      | 39,5 |
| - Gesundheitscenter                                                                             | 0,3       | 0,3       | 0,3       | 0,3       | 0,2  |
| - Theater                                                                                       | -         | -         | -         | -         | 1,5  |
| - Einrichtungen der Weiterbildung                                                               | -         | -         | -         | -         | 3,0  |
| - Einrichtungen des Rettungsdienstes                                                            | -         | -         | -         | -         | 1,5  |
| - Kommunale Kultureinrichtungen                                                                 | -         | -         | -         | -         | 0,8  |
| <b>Summe der zweckgebundenen Finanzzuweisungen</b>                                              | 100(25,4) | 100(25,0) | 100(23,1) | 100(24,5) | 100  |
| <b>3) Zweckgebundene Darlehen und Zuweisungen außerhalb des Steuerertrags</b>                   |           |           |           |           |      |
| - Straßen und Brücken, öffentlicher Personennahverkehr                                          | 64,7      | 68,0      | 64,8      | 66,8      | .    |
| - Wirtschaftsausbau                                                                             | 1,5       | 1,5       | 1,0       | 0,9       | .    |
| - Wasserwirtschaft                                                                              | 8,6       | 7,3       | 5,8       | 5,9       | .    |
| - Feuerchutz                                                                                    | 1,3       | 1,3       | 1,2       | 1,3       | .    |
| - Schulen                                                                                       | 3,8       | 1,8       | 0,7       | 0,6       | .    |
| - Kultur                                                                                        | 1,8       | 1,4       | 1,2       | 1,3       | .    |
| - Fürsorge und Gesundheit, Sportförderung                                                       | 6,8       | 5,6       | 10,4      | 9,8       | .    |
| - Familien- und Jugendhilfe                                                                     | 9,4       | 11,6      | 12,1      | 10,3      | .    |
| - Sonstige Darlehen und Zuweisungen                                                             | 3,0       | 1,8       | 2,8       | 3,1       | .    |
| <b>Summe der zweckgebundenen Darlehen und Finanzzuweisungen außerhalb des Steuerertrags</b>     | 100(32,9) | 100(33,3) | 100(35,7) | 100(32,9) |      |
| <b>GESAMTSTUFE</b>                                                                              | 100 (%)   | 100 (%)   | 100 (%)   | 100 (%)   |      |

Quellen: Finanzausgleichsgesetze des Landes Nordrhein-Westfalen 1971 - 1975 ; Unveröffentlichte Mitteilungen des Städtetages Nordrhein-Westfalen über Zweckzuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände nach den Landeshaushaltsplänen 1971 - 1974.

Zitiert nach: E. Münstermann, Die Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen im kommunalen Finanzausgleich, Diss. Köln 1975, S. 160.

b<sub>3.2</sub>) Koordinationsansätze in den Verteilungs-  
techniken von Schlüssel- und Zweckzuweisungen

Die Verteilung von Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden orientiert sich an ihren Finanzbedarf. Als solchen bezeichnet man die Differenz zwischen der normierten durchschnittlichen Ausgabenbelastung und der Finanzkraft der einzelnen Kommunen. Für den Vergleich beider Größen werden für die Ausgabenbelastung sog. Ausgangs- oder Bedarfsmeßzahlen und für die Finanzkraft sog. Steuerkraftmeßzahlen ermittelt.

Der Berechnung der Bedarfsmeßzahlen liegt ein sog. Hauptansatz und sog. Ergänzungsansätze zugrunde. "Dominierendes Element des Gesamtansatzes ist der Hauptansatz. Er geht von der Zahl der Gemeindeeinsbewohner als wichtigstes Merkmal für den Bedarf der einzelnen Gemeinde aus"<sup>1</sup>. Bereits im Hauptansatz erfolgt eine Korrektur - man spricht von sog. Verdichtungen -, indem man eine künstliche Erhöhung der Einwohnerzahl mit steigender Gemeindegröße vornimmt. Dahinter steht der Gedanke, daß mit wachsender Gemeindegröße die Ausgabenbelastung nicht proportional, sondern progressiv umsteigt.

Der Hauptansatz wird durch die Ergänzungsansätze weiter modifiziert. Durch sie sollen besonders gravierende Ursachen für bedeutende Gemeindeausgaben in den Schlüsselzuweisungen Berücksichtigung finden. In Nordrhein-Westfalen kennen wir den Schüler-, den Grenzland- und den Bäderansatz. Wir wollen hier nur auf den Schüleransatz als den wichtigsten und interessantesten etwas näher eingehen.

---

<sup>1</sup> E. Münstermann, a.a.O., S. 161.

Bis 1970 gilt in Nordrhein-Westfalen der sog. Kinder- und der sog. Unselbständigenansatz. Durch die von der Schulentwicklungsplanung angestrebte Zentralisierung der Schulen auch im ländlichen Raum konzentrierten sich auch die Kosten der Ausbildung auf die Schulstandortsgemeinden<sup>1</sup>. Zum Ausgleich werden diesen Gemeinden, unabhängig vom Wohnort der Schüler - gestaffelt nach den Schulformen - "zusätzliche 'Veredelungspunkte' zum Hauptansatz in Höhe einer gewogenen Schülerzahl gewährt"<sup>2</sup>.

Die Gewichtung basiert auf einer Totalerhebung der Ist-Kosten je Schüler in den verschiedenen Schulformen im Jahre 1970. Auf der Grundlage dieser Daten unter Berücksichtigung der eintretenden Kostensteigerungen wird jährlich ein sog. Grundbetrag (1973 z.B. 331,07 DM) je Schüler als Zuschußbedarf der Gemeinde errechnet. Dieser wird mit einem Schulformenschlüssel gewichtet. Seit dem Finanzausgleichsgesetz 1973 sieht dieser folgendermaßen aus:

"Schüler bei den

|                                                              |                          |
|--------------------------------------------------------------|--------------------------|
| a) Grundschulen und den noch nicht gegliederten Volksschulen | mit 75 vH                |
| b) Hauptschulen                                              | mit 100 vH               |
| c) Sonderschulen                                             | mit 125 vH               |
| d) Realschulen                                               | mit 100 vH               |
| e) Gymnasien                                                 | mit 170 vH               |
| f) Berufsschulen (Teilzeitschüler d. Verf.)                  | mit 62 vH                |
| g) Berufsfachschulen und Fachschulen                         | mit 222 vH               |
| h) Gesamtschulen                                             | mit 177 vH               |
| i) Kollegs                                                   | mit 232 vH" <sup>3</sup> |

---

1 Vgl. F. Esser, Schulfinanzierung und Schulbau im Lande Nordrhein-Westfalen, in: "Der Gemeindehaushalt", Heft 10, (1972), S. 227.

2 E. Münstermann, a.a.O., S. 168.

3 Finanzausgleichsgesetz 1973 (FAG 1973), GV. NW. S. 232, § 5 Abs. 2 Satz 3, zitiert nach E. Münstermann, ebenda, S. 169.

Bei der Analyse der Schulkosten 1970 stellten sich signifikante Unterschiede zwischen den Gemeindegrößenklassen heraus. Die Ursache liegt in der starken Belastung kleiner Gemeinden durch die Schülertransporte. Bis 1974 wurde dieser Tatsache in Form einer gesonderten Veredlung nach Zugehörigkeit zu einer Gemeindegrößenklasse Rechnung getragen. Ab 1975 wird die besondere Belastung durch Zuweisung von Bedarfszuweisungen aus dem Ausgleichsstock gemildert<sup>1</sup>.

"Der Hauptansatz und die Ergänzungsansätze ergeben insgesamt den Gesamtansatz. Damit stellt er zunächst nichts anderes dar als eine mehrfach 'veredelte' Einwohnerzahl, deren Höhe in einem Zusammenhang mit dem Finanzbedarf der Gemeinden gesehen wird. Zur Berechnung der Ausgangsmeßzahl wird der Gesamtansatz mit einem für alle Gemeinden einheitlichen DM-Betrag, dem sog. Grundbetrag, multipliziert"<sup>2</sup>.

Vergleichsgröße der Ausgangsmeßzahl ist die Steuerkraftmeßzahl. Ausgangspunkte zu ihrer Berechnung sind die der Gemeinde zufließenden Einnahmen aus der Grundsteuer A und B, die Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital, der kommunale Anteil an der Einkommenssteuer. Abgezogen wird die Gewerbesteuerumlage, die von der Gemeinde abgeführt wird. Auch bei der Berechnung der Steuermeßzahl wird eine Veredlung vorgenommen. Die Gewerbesteuerereinnahmen werden nach fiktiven landeseinheitlichen Hebesätzen berechnet, damit die Gemeinden bewußt ihre von ihnen möglicherweise zu erzielende Steuerkraft nicht in vollem Umfang ausnutzen oder, um zu verhindern, daß sie zu niedrige Hebesätze ansetzen<sup>3</sup>.

---

1 Vgl. H. Puls, Finanzkraft der Gemeinden und kommunaler Ausgleichsstock in NW, a.a.O.

2 Vgl. E. Münstermann, a.a.O., S. 193.

3 Vgl. ebenda, S. 184.



Die Schlüsselzuweisung dient nun dem teilweisen Ausgleich der Differenz zwischen Ausgangsmeßzahl und Steuerkraftmeßzahl. In Nordrhein-Westfalen beträgt die sog. "Ausschüttungsquote" 50 %. Für finanzschwache Gemeinden werden zusätzliche sog. Sonderschlüsselzuweisungen (bis zu 90 % der Ausgangsmeßzahl) gewährt, wenn nach der allgemeinen Schlüsselzuweisung erst weniger als ein festgelegter Prozentsatz der Bedarfsmeßzahl erreicht ist ("Sockelgarantie")<sup>1</sup>.

Unter dem Aspekt der Koordination von Landes- und Gemeindeplanung kann man für den Hauptansatz feststellen, daß durch ihn kein unmittelbarer Impuls zur Entwicklung neuer Ziele der Gemeindeplanung ausgehen kann. Interessant erscheint eine Wirkung, die durch den Hauptansatz auf das Ziel der Wirtschaftsförderung ausgehen kann. Durch die erfolgreiche Verfolgung dieses Ziels kann es in der Gemeinde zu Bevölkerungswachstum kommen. Hierdurch werden Gemeindeausgaben verursacht, die als Kosten der gemeindlichen Wirtschaftsförderungspolitik interpretiert werden können. Durch den Hauptansatz wird die diesbezügliche Belastung der Gemeinde gemildert.

Von größerem Interesse ist unter dem Koordinationsaspekt der Schüleransatz als spezielle Form Ergänzungsansätze zur Ermittlung der Bedarfsmeßzahl, da mit Schülerzahlen operiert wird, die sich als Ersatzindikatoren für die in den Schulstufen an die Schüler verteilten Bildungsgüter eignen. Bestrebungen innerhalb der Gemeindeplanung, zu einem an den Bedürfnissen der

---

<sup>1</sup> Vgl. K. Korinsky, Der kommunale Finanzausgleich, a.a.O., S. 41 ff.

Bevölkerung ausgerichteten differenzierten Bildungssystem zu gelangen, werden durch die Differenzierung des Ansatzes unterstützt. Es ist denkbar, daß sich dieser Ansatz soweit ausbauen ließe, daß bestimmte Schulformen im Verhältnis zu anderen bevorzugt werden und somit eine Prämie für eine bestimmte Planung erfolgen würde.

Die Zweckzuweisungen des Landes an die Gemeinden hängen unmittelbar mit bestimmten Aufgaben zusammen<sup>1</sup>. Die Landesplanung hat zu den verschiedenen Aufgabenbereichen der sozialen Infrastruktur ein unterschiedlich starkes planerisches Interesse. Die Intensität, mit der bei der Vergabe der Zuweisungen auf die Gemeindeplanung eingewirkt wird, bestimmt sich nach dem Rang, den bestimmte Aufgabenbereiche einnehmen. Unter dem Gesichtspunkt des Freiheitsgrades, welcher der Gemeindeplanung verbleibt, unterscheidet MÜNSTERMANN in Anlehnung an HANSMEYER<sup>2</sup> drei Techniken der Verteilung von Zweckzuweisungen:

- Zuweisungen nach einem gesetzlich fixierten Schlüssel,
- Zuweisungen durch die Legislative sowie
- Zuweisungen nach dem Ermessen der Exekutive<sup>3</sup>.

Bei den Zweckzuweisungen, die nach einem gesetzlich fixiertem Schlüssel verteilt werden, legt der Landtag den Verteilungsschlüssel, z.B. Einwohner, Straßenkilometer etc., sowie die dazugehörigen Zuweisungsbeträge je Einheit gesetzlich fest. Die Gemeinden haben darauf einen Rechtsanspruch und können sich

---

1 Vgl. H. Hacker, Finanzausgleich, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 3. Bd., Berlin u.a. 1959, S. 430.

2 Vgl. K.-H. Hansmeyer, Zweckzuweisungen an Gemeinden als Mittel der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 433.

3 Vgl. E. Münstermann, a.a.O., S. 222 f.

die Zuweisungssumme, die sie beantragen können, selbst errechnen. Die Exekutive (Landesregierung oder Regierungspräsident) hat keine Möglichkeiten, weitergehende Details bei der Mittelvergabe zur Auflage zu machen.

Zweckzuweisungen, die durch den Landtag vergeben werden, sind relativ selten. Sie erfolgen unsystematisch als Investitionsbeihilfen für exponierte Projekte. Ein Ermessensspielraum für die Exekutive existiert nicht.

Im Bereich der Planung der sozialen Infrastruktur ist die dritte Verteilungstechnik diejenige, die am häufigsten Verwendung findet<sup>1</sup>. Dazu werden im Landeshaushaltsplan für bestimmte Aufgaben Globalbeträge ausgewiesen.

Die weitere Verteilung als Projektförderung im Rahmen der Förderungsprogramme erfolgt durch die zuständigen Landesbehörden, und zwar in der Regel die Regierungspräsidenten, welche die Mittel auf Antrag der Kommunen nach veröffentlichten Richtlinien oder nach unveröffentlichten Handrichtlinien der Fachministerien verteilen<sup>2</sup>. Die Vergabep Praxis der Ministerien bzw. Regierungspräsidenten muß sich innerhalb eines vom Innenministerium festgelegten Rahmens bewegen<sup>3</sup>.

---

1 Eine Übersicht über die verschiedenen Zwecke, die das Land fördert, findet sich bei W. Krane, W. Sauer, Finanzierungshilfen für Gemeinden und Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S. 53 ff.

2 Eine ausführliche Darstellung der Vergabep Praxis und des Antragsverfahrens liefert M. Gellen, Die Zweckzuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an seine Gemeinden, a.a.O.

3 Vgl. "Richtlinien für Zuwendungen des Landes Nordrhein-Westfalen an Gemeinden und Gemeindeverbände und für den Nachweis der Verwendung der Mittel nach § 64 a Abs. 1 RHO", RdErl. d. Innenministers v. 8.11.1966 (SMBI. NW. 6300).

Landesplanerisch hat diese Vergabetechnik die Konsequenz, daß der Landtag über die grundsätzliche Richtung sowie die Höhe der Förderung entscheidet. Die Konkretisierung der Planung, die dann zu Auflagen bei den Infrastrukturinvestitionen der Gemeinden führt, bleibt den Fachministerien und vor Ort den Fachabteilungen beim Regierungspräsidenten vorbehalten.

Bei den schlüsselgebundenen Zweckzuweisungen erfolgt eine Koordination der Landes- und Gemeindeplanung über die Schlüssel, die der Verteilung zugrunde liegen und die sich als Ausdruck landesplanerischer Ziele interpretieren lassen. Die Gemeindeplanung wird über die Attraktivität der finanziellen Unterstützung zu einer Anpassung an die landesplanerischen Ziele angeregt. Für eine verteilungsorientierte Infrastrukturplanung bietet die Koordination mit Hilfe schlüsselgebundener Zweckzuweisungen zwei interessante Möglichkeiten, die durch eine Modifikation der derzeitigen Praxis erreichbar sind: Erstens erscheint es denkbar, dem Schlüssel eine Dimension zugeben, mit der der Output von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur gemessen werden kann. Eine solche könnte z.B. die Benutzerzahl sein. Damit wäre es möglich, die Förderung des Landes unmittelbar mit Indikatoren zu verknüpfen, die hinlänglich zuverlässig die Erreichung von Versorgungszielen beschreiben können. Die Förderung könnte damit erfolgsorientiert gestaltet werden.

Die Aufstellung der Schlüssel wäre dann in die Zielplanung innerhalb des Systems der Landesplanung integriert. Eine differenzierte Planung und - damit verbunden - Aufstellung der Schlüssel erscheint aus den oben dargelegten Gründen nicht mehr - wie bisher - allein durch den Landtag leistbar zu sein.

Zweitens gestatten schlüsselgebundene Zuweisungen, die an den Output von Infrastruktureinrichtungen ausgerichtet sind, der Gemeindeplanung die planerische Freiheit, alle Details der infrastrukturellen Projekte, die zur Erreichung der durch die Schlüssel ausgedrückten Indikatoren erforderlich sind, nach eigenem Gutdünken mit dem am Ort verfügbaren Sachverstand zu entscheiden. Eine Koordination mit Hilfe schlüsselgebundener Zweckzuweisungen stellt somit eine Form dar, Landes- und Gemeindeplanung über Ziele zu koordinieren.

Die projektbezogenen Zweckzuweisungen, die in den allermeisten Fällen durch den Regierungspräsidenten verteilt werden, bieten die Möglichkeit, unmittelbar in die Gemeindeplanung einzugreifen. Je nach der Intensität des Landesinteresses können die Vergabebedingungen die verbleibenden gemeindlichen Planungsspielräume sehr stark oder weniger stark einengen. Dabei muß allerdings bedacht werden, daß bei einer sehr restriktiven Vergabepolitik das Interesse der Gemeinden an diesen Zuweisungen abnehmen kann, da sie keinen Spielraum mehr zur Berücksichtigung der am Ort wirksamen Interessen lassen. Andererseits steckt in einer sehr laschen Vergabepolitik die Gefahr der Förderung von Projekten, die den landesplanerischen Versorgungszielvorstellungen nur sehr unvollkommen entsprechen. Abgesehen von den Schwierigkeiten, die es der Landesplanung bereiten muß, wenn sie für die einzelne Gemeinde die zweckmäßige Investition festlegen will, stellt dieses Dilemma das größte Problem bei einer Koordination von Landes- und Gemeindeplanung dar.

Dem Optimismus HANSMEYERS, der in den projektbezogenen Zweckzuweisungen, die an landesplanerischen Zielsystemen ausgerichtet sind, ein wirksames Verteilungsmodell zur Realisierung überörtlicher Zielsysteme sieht, muß deshalb - wie wir im nächsten Kapitel noch näher sehen werden - mit Skepsis begegnet werden<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Vgl. K.-H. Hansmeyer, Zweckzuweisungen an die Gemeinden als Mittel der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 437.



#### IV. Zielplanung und Realisierungsstrategie in der Planungspraxis des Bundes und des Landes Nordrhein-Westfalen

Nachdem im vorigen Kapitel Ansätze einer Theorie für die verteilungsorientierte Planung vorgestellt wurden, geht es nunmehr darum, die planerische Praxis einer kritischen Würdigung zu unterziehen, wobei die Grundzüge des bestehenden komplexen Planungssystems der Praxis darzustellen sind und insbesondere der Frage nachzugehen ist, inwieweit bereits Ansatzpunkte zu einer Verteilungsorientierung vorhanden sind.

Unter dieser Zwecksetzung soll in diesem Kapitel die Planung des Landes Nordrhein-Westfalen in den Bereichen: Krankenhausversorgung, Schulversorgung und Freizeitversorgung betrachtet werden. Zuvor ein kurzer Blick auf die Bundesplanung der sozialen Infrastruktur.

##### A. Planung der sozialen Infrastruktur auf Bundesebene

Bereits im 2. Kapitel haben wir festgestellt, daß der Bund weder unmittelbar als Träger von Versorgungseinrichtungen noch mittelbar regelnd im Rahmen seiner ausschließlichen gesetzgeberischen Kompetenzen für die Planung der sozialen Infrastruktur in Betracht zu ziehen ist. Lediglich in zwei Zusammenhängen kann ihm Bedeutung für die Planung zuerkannt werden.

Erstens ist er fachplanerisch in zwei Versorgungsbereichen aktiv. Im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung steht ihm nach einer Grundgesetzänderung<sup>1</sup> ein Planungsrecht für die Krankenhausversorgung zu. Diese Kompetenz hat er mit dem Beschluß des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (KHG) genutzt. Desweiteren hat die Rahmenkompetenz des Bundes für die "allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens" (Art. 75 Ziff. 1 a GG) zu einer 3. Gemeinschaftsaufgabe "Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken" (Art. 91 a, Abs. 1, Ziff. 1 GG) geführt. Da wir im Rahmen dieser Prüfung der Planungspraxis den Hochschulbereich nicht näher untersuchen wollen, können wir uns fachplanerisch auf die Krankenhausplanung des Bundes nach dem KHG beschränken.

Von einer Zielplanung für die Krankenhausversorgung kann man im eigentlichen Sinne nicht sprechen. Vielmehr gibt das KHG den Rahmen vor, innerhalb dessen sich die Zielplanung der Bundesländer bewegen soll. Danach soll das Kernstück der Krankenhausplanung der Länder die Erstellung von Krankenhausbedarfsplänen sein. Zur Planung der Durchführung dieser Bedarfspläne sind im weiteren vorgesehen:

- Programme der Landesregierungen zur Durchführung des Krankenhausbaus und dessen Finanzierung für den Zeitraum der Krankenhausbedarfspläne sowie für den Zeitraum der mehrjährigen Finanzplanung des Bundes.

---

<sup>1</sup> Vgl. Zweiundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes. Vom 12. Mai 1969, BGBl. 1969 I, S. 363. Art. I "Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland ... wird wie folgt geändert und ergänzt: 1. Artikel 74 wird wie folgt geändert ...: b) Nach Nr. 19 wird folgende Nr. 19 a eingeführt: '19 a. die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Regelung der Krankenhauspflegesätze'".

- Jahreskrankenhausbauprogramme der Landesregierung, die bis zum 1. Okt. eines jeden Jahres für das folgende aufgestellt sein sollen.

Das Bundesgesetz sagt zur eigentlichen Zielplanung nur allgemein, daß sie "bedarfsgerecht" erfolgen soll. Hinsichtlich der infrastrukturellen Maßnahmenplanung ist es detaillierter. Es legt u.a. fest, welche Mindestgrößen die Krankenhäuser aufweisen sollen sowie welche Arten von Krankenhäusern Eingang in die Krankenhausbedarfsplanung finden sollen. Außerdem regelt es den Rahmen für das Verfahren, indem die Aufstellung der Krankenhausbedarfspläne erfolgen soll. So ist u.a. vorgesehen, wer an der Zielplanung des Landes im einzelnen beteiligt werden soll<sup>1</sup>.

Die Realisierungsstrategie der Krankenhausplanung des Bundes hat zwei Komponenten. Einmal besteht die Bindungswirkung der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes für die Bundesländer. Da die Vorschriften des Gesetzes jedoch relativ allgemein gehalten sind, kommt zum zweiten der im Gesetz vorgesehenen finanziellen Beteiligung des Bundes an den Investitionskosten des Krankenhausbaus große Bedeutung zu. Es handelt sich um die Förderung von Einzelprojekten. Der Bund trägt 1/3 des Betrages, der insgesamt aufgewendet wird (§ 22 KHG). Die Finanzierung ist gestaffelt nach Anforderungsstufen, die sich nach der Größe der Krankenhäuser richtet (§ 10.2 KHG). Die Vergabe der Bundesmittel ist daran geknüpft, daß die Landesplanung sowohl einen Landeskrankenhausbedarfsplan als auch die zur Durchfüh-

---

1 Aufbau und Inhalt der Krankenhausbedarfspläne sind Gegenstand weiterer Ausführungen in Zusammenhang mit der Analyse der Landeskrankenhausplanung, die für ihre Aufstellung zuständig ist.

rungsplanung gehörenden Programme ordnungsgemäß aufgestellt hat (§ 6.1 KHG) und das Projekt Bestandteil dieser Planungen ist.

Wenngleich mit dem allgemeinen Postulat einer "bedarfsgerechten" Krankenhausbedarfsplanung nicht sichergestellt werden kann, daß die Zielplanung in den Ländern tatsächlich den skizzierten Ansprüchen einer Verteilungsorientierung genügt, so muß doch für die Bundesplanung festgestellt werden, daß der Rahmen den sie der Planung in den Ländern steckt, grundsätzlich die Möglichkeit einer verteilungsorientierten Infrastrukturpolitik offenläßt. Wünschenswert wäre es deshalb, wenn die betreffenden Regelungen näher spezifiziert werden würden, indem z.B. zur Auflage gemacht wird, daß die Ziele in der Krankenhausbedarfsplanung als Indikatoren formuliert werden, die unmittelbar den Gesundheitszustand der Bevölkerung beschreiben. Solche könnten sich auf die Morbidität, Mortalität, Säuglingssterblichkeit und Lebenserwartung<sup>1</sup> in sozialen Schichten und Regionen beziehen.

Die Realisierungsstrategie ist der Strategie angepaßt, die in den Ländern zur Koordination der Landes- und der Planungen der Träger der Krankenhausversorgung entwickelt wurde. Sie bringt für die Bundesländer einen beträchtlichen Anreiz, den planerischen Vorstellungen des Bundes nachzukommen. Als Erfolg kann heute festgestellt werden, daß in allen Bundesländern Krankenhausbedarfspläne existieren, in denen eine gleichwertige Versorgung in allen Landesteilen

---

<sup>1</sup> Vgl. D. Schwefel, Beiträge zur Sozialplanung in Entwicklungsländern. Indikatoren der sozialen Gerechtigkeit. Methode zur Analyse des Gesundheitssektors. Schriften des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, Bd. 8, Berlin 1972, S. 22.

und somit im gesamten Bundesgebiet angestrebt wird<sup>1</sup>.

Die Projektförderung als wesentliche Komponente der Realisierungsstrategie hat jedoch den Nachteil, daß sie möglicherweise die Initiativfunktion der dezentralen Entscheidungsträger lähmt. Ihr Erfolg ist es, in einem bislang allein in Länderzuständigkeit befindlichen Bereich eine Angleichung der Planungen und damit der Versorgung bei gleichzeitiger Hebung des Gesamtniveaus erreicht zu haben.

Darüber hinaus hat die Bundesplanung in der Rahmenkompetenz des Bundes für die Raumordnung Bedeutung erlangt. Zielaussagen des Bundes zur Raumordnung finden sich im Bundesraumordnungsprogramm, wenngleich die Aussagen, die sich mit der sozialen Infrastrukturplanung befassen, sind sehr allgemein gehalten. Als Kernaussage findet sich die Forderung, daß die Ausstattung mit Einrichtungen auf einem Niveau anzustreben ist, die dem steigenden Lebensstandard der Bevölkerung Rechnung trägt, und für alle Gebiets-einheiten gleichwertig ist<sup>2</sup>. Die allgemeinen Ausführungen werden in den Ansätzen zu einem System gesellschaftlicher Indikatoren konkretisiert. Eine weitere Detailierung und Konkretisierung soll in der konzipierten Fortschreibung des Programms erfolgen. Hierzu hat der Beirat für Raumordnung - wie wir bereits im 2. Kapitel erwähnten - einen Vorschlag unterbreitet. Die darin empfohlenen gesellschaftlichen Indikatoren haben den Charakter von Input-

---

1 Vgl. die zusammenfassende Betrachtung der Krankenhausbedarfspläne der Bundesländer bei W. Wollbrink, Zur Dynamisierung des Zentrale-Orte-Konzepts: Das Beispiel des Krankenhaussektors, Diss. Münster 1976, S. 88 ff.

2 Vgl. Bundesrepublik Deutschland, Bundesraumordnungsprogramm, a.a.O., Teil I.

indikatoren zur Messung der regionalen Ausstattung<sup>1</sup>.

Das Bundesraumordnungsprogramm dient primär der internen horizontalen Koordination. Dies geht schon aus dem initiierenden Auftrag des Bundestags an die Bundesregierung aus dem Jahre 1969 hervor, "auf der Grundlage einer konkreten räumlichen Zielvorstellung für die Entwicklung des Bundesgebietes die regionale Verteilung der raumwirksamen Bundesmittel in einem Bundesraumordnungsprogramm festzulegen"<sup>2</sup>. Zur Realisierung dieser Zwecksetzung dient der Kabinettsausschuß für Raumordnung und der interministerielle Ausschuß für Raumordnung. In ihm sind alle irgendwie raumbedeutsam tätigen Bundesministerien vertreten<sup>3</sup>.

Weiterhin soll es für die externe vertikale Koordination zwischen dem Bund und den Ländern nützlich sein. Ein eigenes Instrumentarium hierzu existiert jedoch nicht. So beschränkt sich die Wirkung des Programms auf den Einfluß, den es in der Ministerkonferenz für Raumordnung gewinnt.

Für die Planung der sozialen Infrastruktur können wir somit festhalten, daß innerhalb der Bundesregierung eine fächerübergreifende Koordination erfolgt. Für die Versorgung ist dies allerdings nur für die Krankenhausplanung und die - hier vernachlässigte - Hochschulplanung von Bedeutung. In die-

---

1 Vgl. Beirat für Raumordnung, Gesellschaftliche Indikatoren für die Raumordnung, a.a.O., S. 27 ff.

2 Raumordnungsbericht (ROB) 1974, Bundestagsdrucksache 7/3583, S. 9.

3 Vgl. W. Bielenberg, Organisation und Rechtsgrundlagen der Raumordnung und Landesplanung, in: Informationsbriefe für Raumordnung, Brief R 4.4.1, 1967, S. 4 f.



sen Planungsbereichen existiert eine eigene Realisierungsstrategie. In den anderen Planungsbereichen tragen die Zielplanungen des Bundes nur soweit, als sie von den Zielplanungen der Länder als Empfehlungen aufgegriffen werden.

## B. Landesplanung in ausgewählten Bereichen der sozialen Infrastruktur

### 1) Krankenhausplanung

#### a) Zielplanung

Die Zielplanung für die Versorgung des Landes mit Krankenhäusern findet Ausdruck in dem vom KHG geforderten Krankenhausbedarfsplan. Auch das Krankenhausgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen<sup>1</sup>, welches die Bestimmungen des Bundesgesetzes ausführt und präzisiert, sieht im § 8 die Aufstellung dieses Planes vor und regelt dort seine Aufstellung. In NW wurde schon vorher, nämlich 1971, der Krankenhausbedarf im Landeskrankenhausplan festgestellt<sup>2</sup>. Infolgedessen bedurfte es nur einer Fortschreibung dieser Zielplanung unter Berücksichtigung der neuen gesetzlichen Grundlage. Sie fand ihren Niederschlag zunächst in der Aufstellung eines "Vorläufigen Krankenhausbedarfsplanes" 1975. Seitdem finden sog. "Zielplanbesprechungen" des planenden Ministeriums mit allen vom Gesetz vorgesehenen an der Planung zu Beteiligten statt<sup>3</sup>.

---

1 Krankenhausgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (KHG - NW) vom 25. Febr. 1975 (GV. NW. S. 210).

2 Landeskrankenhausplan (LkrP), hrsg. v. Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1971.

3 Vgl. Landesentwicklung Nordrhein-Westfalen 1976 (Landesentwicklungsbericht 1976), Bericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen gemäß § 23 des Landesplanungsgesetzes, Düsseldorf 1977, S. 159.

Grundlegendes planerisches Prinzip ist die Gliederung des Krankenhaussystems in Versorgungsstufen und die Gliederung der Fläche des Landes in Versorgungsregionen. Die Gliederung in Versorgungsstufen geht auf das Krankenhausversorgungssystem EICHHORN<sup>1</sup> zurück, welches allgemeine Anerkennung gefunden hat<sup>2</sup>. In ihm werden drei Anforderungsstufen gebildet, welche die Ausstattung mit Krankenhaustypen bzw. -Abteilungen, zur Erreichung von festgelegten Versorgungsfunktionen beschreiben<sup>3</sup>. Krankenhaustypen sind: Chirurgie, Innere Medizin, Infektion, Gynäkologie und Geburtshilfe, Hals-Nasen-Ohren, Augen, Pädiatrie, Radiologie, Urologie, Neurologie, Orthopädie, Kieferchirurgie und Dermatologie. Versorgungsfunktionen werden gebildet für die Mindest-, Ergänzungs-, Grund-, Regel-, Zentral- und Maximalversorgung. Sie werden paarweise zu einer unteren, mittleren und oberen Anforderungsstufe zusammengefaßt.

Damit ist der Grundstein zur Festlegung eines regionalen Ausstattungskatalogs gelegt. Zur Bestimmung der Versorgungsregionen, in denen die Anforderungsstufen realisiert werden, werden jetzt noch Angaben über die wirtschaftliche Größe der Fachabteilungen benötigt. Außerdem braucht die Planung noch Angaben über den Kreis der potentiellen Benutzer, die zur wirtschaftlichen Belegung des Krankenhauses erforderlich sind. Als Hilfsgröße wird hier die Einwohner-

---

1 Vgl. S. Eichhorn, Krankenhausbetriebslehre, Theorie und Praxis des Krankenhausbetriebes, Stuttgart 1967.

2 Vgl. Art. Krankenhausplanung (S. Eichhorn), Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, a.a.O., Sp. 1624 f. Übernommen wird dieses System z.B. in: Daten zur Raumplanung (II-F-8(3)-2) Zahlen-Richtwerte-Übersichten, hrsg. v. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1969.

3 Vgl. Funktionelle Erfordernisse zentraler Einrichtungen als Bestimmungsgröße von Siedlungs- und Städteinheiten in Abhängigkeit von Größenordnung und Zuordnung. Schriftenreihe "Städtebauliche Forschung", hrsg. v. Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen, 03.003, Bonn-Bad Godesberg 1972, S. 211.

zahl vorgeschlagen und verwandt<sup>1</sup>. Als Ergebnis dieser Planung ergibt sich dann eine planerische Hilfsgröße mit der der tatsächliche wie die angestrebte Krankenhausversorgung der Bevölkerung beschrieben werden kann, nämlich die sog. Bettenmeßziffer<sup>2</sup>.

Die Krankenhausbedarfsplanung des Landes Nordrhein-Westfalen hat ebenfalls die Dreistufung des Versorgungssystems übernommen. Auf dem Weg zur Festlegung der regionalen Ausstattung im einzelnen wurden in einem ersten Schritt 16 Versorgungsregionen gebildet. In ihnen sollen alle Anforderungsstufen enthalten sein und wirtschaftlich betrieben werden können. Zur Abgrenzung der Versorgungsregionen hat man sich nicht an den Grenzen der Verwaltungseinheiten orientiert. Vielmehr wurde die Einzugsgebietsstatistik der Krankenhäuser, die die Patientenwanderungen ermittelt<sup>3</sup>, der Planung zugrunde gelegt. Bei der Fortschreibung der Krankenhausversorgungsgebiete wurde eine weitgehende Anpassung an die oberzentralen Verflechtungsbereiche, die in der Novellierung der Landesentwicklungspläne I und II vorgesehen sind, durchgeführt<sup>4</sup>.

Im Bettenbedarf einer jeden Versorgungsregion wird nach der folgenden Formel ermittelt<sup>5</sup>:

---

1 Vgl. E. Laux, H. Naylor, H. Eschbach, Zum Standortproblem bei öffentlichen Einrichtungen, Veröffentlichung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen Bd. 67, Hannover 1973, S. 69.

2 Sie betrug z.B. 1970 in NW 8,3 Betten je 1 000 EW, vgl. Landeskrankenhausplan, a.a.O.

3 Ein Exemplar des hierzu verwandten Erhebungsbogens des Statistischen Landesamtes findet sich bei W. Wollbrink, Zur Dynamisierung des Zentrale-Orte-Konzepts, a.a.O., S. 164 f.

4 Vgl. Landesentwicklungsbericht 1976, S. 159.

5 Vgl. H.W. Lösken, Planung eines Krankenhaussystems, "Kommunalwirtschaft", Düsseldorf Jg. 1970, S. 137 f.

$$\text{Bettenbedarf} = \frac{\text{Einwohner} \times \text{Krankenhaushäufigkeit} \times \text{Verweildauer}}{\text{Bettennutzung} \times 1\,000}$$

"Die Krankenhaushäufigkeit wird durch die Zahl der Personen der Bevölkerung einer Region, die sich in einem Zeitraum in ein Krankenhaus begibt, im Verhältnis zur Zahl der Einwohner dieser Region ermittelt. Die Verweildauer ist der Mittelwert der Gesamtzahl der Pflegetage (Mitternachtsbestände) durch die Zahl der Patienten. Die Bettennutzung wird angegeben durch den Mittelwert aus der Zahl der Pflegetage eines Krankenhauses durch die Zahl der Betten dieses Krankenhauses"<sup>1</sup>.

Diese Größen müssen zur Erstellung einer Bettenbedarfsprognose prognostiziert werden.

Dabei liegt der Einwohnerzahl eine Bevölkerungsprognose für die einzelnen Versorgungsregionen bis 1985 zugrunde. Bei der Ermittlung der Krankenhaushäufigkeit soll dem differenzierten Bedarf in den einzelnen Planungsräumen individuell Rechnung getragen werden<sup>2</sup>. Sie wird, soweit die verfügbaren Daten es erlauben, nach Einzeldisziplinen ermittelt und entsprechend den Gegebenheiten innerhalb des jeweiligen Versorgungsgebietes festgelegt<sup>3</sup>.

Im einzelnen werden zur Prognose der Krankenhaushäufigkeit und der Verweildauer folgende für Krankheitshäufigkeit sowie Arten der Erkrankungen innerhalb der Versorgungsregion wichtige Determinanten

---

<sup>1</sup> W. Wollbrink, a.a.O., S. 109.

<sup>2</sup> Landesentwicklung Nordrhein-Westfalen 1974, Bericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen (Landesentwicklungsbericht 1974), Düsseldorf 1975, S. 66.

<sup>3</sup> Vgl. Landesentwicklungsbericht 1976, S. 160.

berücksichtigt<sup>1</sup>:

- Altersaufbau,
- Geschlechtsstruktur,
- Familienstand und -struktur,
- Erwerbstätigenanteil,
- Industriebesatz,
- Verkehrsdichte sowie
- Anteil der Großstadtbevölkerung.

Für die Zwecke der Prognose stehen der Landesplanung eine Reihe von fachwissenschaftlichen Untersuchungen zur Verfügung, die dem Einfluß dieser Determinanten auf die Nachfrage nach Krankenhausbetten abzuschätzen erlauben<sup>2</sup>. "In Versorgungsgebieten mit markanten Abweichungen von der durchschnittlichen Krankenhaushäufigkeit im Lande sind besondere Untersuchungen hinsichtlich der Gründe im Einzelfall, bei markanten Überschreitungen mit dem Ziel der Annäherung an die Landesdurchschnittswerte erforderlich"<sup>3</sup>. Als bedeutsam für die Prognose der Krankenhaushäufigkeit und der Verweildauer muß hervorgehoben werden, daß bei der Zielplanung die regionalen Träger der Versorgungseinrichtungen beteiligt sind. So ist es möglich, den Sachverstand, der in der betroffenen Region gesammelt wurde, in die Planung einfließen zu lassen.

#### b) Realisierungsstrategie

Zur Realisierung der detaillierten, unter Mitarbeit der öffentlichen und freigemeinnützigen Träger des

---

1 Vgl. W. Wollbrink, a.a.O., S. 110 f.

2 Vgl. die ebenda aufgeführte Literatur.

3 Landesentwicklungsbericht 1976, S. 160.

Krankenhausangebots zustandegekommenen Zielplanung steht in erster Linie das Instrument des finanziellen Anreizes in Form von projektgebundenen Finanzzuweisungen zur Verfügung. Tragender Gedanke ist hierbei, daß Bund, Land und Träger sich die Kosten der Anlageinvestitionen teilen. Die Kosten des laufenden Betriebs sollten durch die Pflegesätze gedeckt werden<sup>1</sup>.

Das Antragsverfahren zur Erlangung der Finanzzuweisungen läuft parallel zur Planung des einzelnen Krankenhausprojekts. So kann man davon ausgehen, daß der erwartete neue Krankenhausbedarfsplan gleichzeitig ein Investitionsplan für den weiteren Ausbau des Krankenhausangebots darstellt. Das gemeinschaftliche Planungsverfahren besorgt auch über die Finanzplanung der Projekte die gegenseitige Beeinflussung aller, die daran beteiligt sind. Dies können im Einzelfall folgende Institutionen sein:

- der öffentliche oder freigemeinnützige Träger,
- die zuständige kreisfreie Stadt oder der Kreis,
- das zuständige Gesundheitsamt,
- die zuständigen Spitzenverbände,
- der zuständige Regierungspräsident,
- der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales,
- der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr und im Bedarfsfall
- der Minister für Wissenschaft und Forschung<sup>2</sup>.

Es bedarf keiner weiteren Erläuterung, daß der Partner in der gemeinschaftlichen Zielplanung, der über die Vergabe der Bundes- und Landesmittel entscheidet, weitgehend seine Zielvorstellungen durchsetzen kann.

---

<sup>1</sup> Vgl. § 4.1 KHG.

<sup>2</sup> Vgl. W. Krane, W. Sauer, Finanzierungshilfen für Gemeinden und Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S. 76 f.



c) Kritische Würdigung der Krankenhausplanung

Die Krankenhausplanung ist eine Gemeinschaftsplanung des Landes und der beteiligten Träger etc. Die Zielplanungen sind integriert. Der gemeinsame Ausdruck dieser Planungen - der Krankenhausbedarfsplan - ist stark von den planerischen Vorstellungen des Landes geprägt. Er legt fest, welche infrastrukturellen Maßnahmen zur Krankenhausversorgung der Bevölkerung ergriffen werden sollen. Bei der Planung des Inputs wird in einer differenzierten Analyse die regional und sozial differenzierte Nachfrage nach Krankenhausbetten berücksichtigt und das Bettenangebot insofern an den Bedarf der Bevölkerung angepaßt. Wir können hierin einen Ansatz zu einer verteilungsorientierten Planung der Krankenhäuser erblicken.

Über die bedeutenden projektbezogenen Finanzzuweisungen, die als wichtiges Element der Realisierungsstrategie verwandt werden, wird ein entscheidender Einfluß der Landesplanung bei den gemeinsamen Zielplanbesprechungen gesichert. Die Durchsetzbarkeit der Vorstellungen der Partner muß sich in diesen gemeinsamen Planungssitzungen erweisen. Durch die Novellierung des KHG, die noch in der Diskussion ist, soll die Verhandlungsposition der Gemeinden gestärkt werden<sup>1</sup>. Andererseits darf vermutet werden, daß der hohe Anteil medizinischer Technik, der in modernen Krankenhäusern vorherrscht, eher den spezifischen Sachverstand zentraler Planungsinstanzen erforderlich macht.

Zusammenfassend kann man für die Krankenhausplanung festhalten, daß in ihr einem bedarfsbewogenen Pla-

---

<sup>1</sup> Vgl. W. Wollbrink, a.a.O., S. 147.

nungsansatz gefolgt wird. Dieser wird in Zukunft noch größere Bedeutung erlangen, weil das quantitative Wachstum der Bettenzahlen nach den Zielen des Landes als abgeschlossen gilt. Stattdessen wird eine Strukturveränderung des Bettenangebots erfolgen, durch welche die Qualität des Angebots erhöht werden soll<sup>1</sup>.

## 2) Schulplanung

Die Schulplanung ist Bestandteil und gleichzeitig Kern der gesamten Bildungsplanung im Land. Sie ist inhaltlich und organisatorisch verbunden mit der Hochschulplanung sowie der Weiterbildungsentwicklungsplanung<sup>2</sup>.

### a) Zielplanung

Das Angebot der öffentlichen Schulen ist eine Gemeinschaftsaufgabe des Landes und der Gemeinden<sup>3</sup>. Den Gemeinden fällt dabei nach § 30 Schulverwaltungsgesetz (SchVG)<sup>4</sup> die Aufgabe zu, Schulanlagen, Gebäude, Einrichtungen und Lernmittel in einem Umfang zur Verfügung zu stellen, der für ein "ordnungsgemäßes" Unterrichtsangebot erforderlich ist. Mit einem Wort, sie sind für die materielle Infrastruktur verantwortlich<sup>5</sup>. Das Land ist - wie zu zeigen sein wird - indirekt an der Planung der materiellen Infrastruktur beteiligt. Darüber hinaus statet das Land die Schulen mit einer ausreichenden Zahl an Lehrern aus.

---

1 Vgl. W. Wollbrink, a.a.O., S. 147.

2 Vgl. die Darstellungen zur Bildungsplanung in den Landesentwicklungsberichten, a.a.O.

3 Weiterhin gibt es die privaten Schulträger. Sie fallen in den meisten Regionen und für den überwiegenden Teil der Bevölkerung jedoch als Alternative zum öffentlichen Angebot aus.

4 Schulverwaltungsgesetz (SchVG) v. 3. Juni 1958 i.d.F. des Gesetzes zur Änderung des SchVG und des Schulpflichtgesetzes v. 18. März 1975 (GV. NW. S. 245).  
(Fortsetzung der Fußnote nächste Seite)

Zur Darstellung der Planung dieser Gemeinschaftsaufgabe werden zunächst die für die Planung grundlegenden Zielaussagen der Landesplanung vorgestellt. Sodann wird auf die konkrete Projektplanung im Rahmen der Schulentwicklungsplanung, die auf der Ebene der Schulträger erfolgt, eingegangen.

#### a<sub>1</sub>) Grundlegende Zielaussagen der Landesplanung

Durch das schulische Bildungsangebot soll ein entscheidender Beitrag dazu geleistet werden, "daß jeder Einwohner die seinen Fähigkeiten und Neigungen entsprechenden Bildungsmöglichkeiten verwirklichen kann"<sup>1</sup>. Da es immer noch - wie wir im Kapitel II gesehen haben - ein beträchtliches Bildungsgefälle gibt, wird im Landesentwicklungsplan besonders auf ein zu diesem Zweck anzustrebender Abbau regionaler und sozialer Unterschiede in den Bildungschancen hingewiesen<sup>2</sup>.

Die Konkretisierung dieser beiden allgemeinen Zielsetzungen der Bildungspolitik des Landes erfolgt unter zwei Aspekten. Zum einen geht es um inhaltliche Aussagen sowie um die Form in der das Bildungsangebot unterbreitet werden soll. Der zweite betrifft die Zielvorstellungen des Landes zur regionalen Verteilung des Schulangebots: das regionale Schulversorgungssystem.

---

Fortsetzung der Fußnote von S. 222

5 Zur "materiellen" Infrastruktur gehören allerdings auch das nichtpädagogische Personal an Schulen, z.B. Schulassistenten, Hausmeister etc.

1 Vgl. Landesentwicklungsprogramm, § 30 Bildungswesen, a.a.O.

2 Vgl. ebenda.

Der Bildungsbedarf der Bevölkerung ist sehr differenziert. Dieser Tatsache entspricht die Differenzierung im schulischen Angebot. Insgesamt wird ein Bildungsangebot für 13 Bildungsjahre angeboten. Diese Jahre werden aufgeteilt und in den sog. Schulstufen zusammengefaßt. In jeder Schulstufe gibt es wiederum - je nach dem, welche Bildungsinhalte angeboten werden - verschiedene Schulformen. Für jedes Bildungsjahr jeder Schulform hat die Landesbildungsplanung eine Konkretisierung des Bildungsangebots in Form der Lehrpläne<sup>1</sup> vorgenommen. Diese Lehrpläne zeichnen sich dadurch aus, daß sie lernzielorientiert sind. Darunter versteht die pädagogische Wissenschaft, die Ausrichtung des Unterrichts auf eine bewußt herbeigeführte Änderung von Verhaltensweisen und Einstellungen bei den Schülern<sup>2</sup>. Hier wird der meritorische Charakter des staatlichen Bildungsangebots deutlich. Die Bildungsangebote können auf diese Weise auf das Lebensalter des Auszubildenden, seine Lernfähigkeit, seinen Bildungsstand und auf den Bildungszweck abgestellt werden.

Betrachten wir zur besseren Veranschaulichung die Schulstufen und Schulformen, auf die nach § 4 SchVG das Schulwesen aufgebaut und gegliedert sein muß, etwas näher. Die Planung des Landes setzt bereits bei der Versorgung der 3 - 5 -jährigen Kinder ein. Es hat sich nämlich gezeigt, daß Kinder in diesem Alter besonders lernfähig sind. Diese Phase wird allerdings häufig nicht genutzt. In der Diskussion befinden sich zur Zeit zwei Möglichkeiten für eine verbesserte Versorgung. Die erste zielt auf einen Ausbau des Kindergartens zu einem Schulkindergarten für diese Altersstufe. Der zweite sieht die

---

<sup>1</sup> Vgl. z.B. J. Richarz, Zur Revision der Lehrpläne, in: Richtlinien und Lehrpläne für die Hauptschule in Nordrhein-Westfalen, Wuppertal u.a. 1973.

<sup>2</sup> Vgl. S.P. Robinsohn, Bildungsreform als Revision des Curriculums, Neuwied u.a. 1972.

Einrichtung von Vorklassen für 5-jährige vor. Endgültig entschieden ist es noch nicht, ob die Versorgung in diesem wichtigen Lebensalter damit im Elementarbereich verbleibt oder in den Primarbereich - der eigentlichen Eingangsstufe des Schulangebots - integriert wird<sup>1</sup>.

Die Primarstufe ist in der Schulform der Grundschule die einzige Gesamtschule innerhalb des Schulstufensystems. Sie umfaßt vier Klassen für die 5 - 9-jährigen.

An die Primarstufe schließt sich die Sekundarstufe I an. Sie umfaßt die Klassen 5 - 10 und richtet sich im Durchschnitt an die 10- bis 15-jährigen.

Die Sekundarstufe I ist nur im Rahmen von Schulversuchen als Gesamtschule organisiert. In der Regel gliedert sie sich noch traditionell in die Schulformen Hauptschule, Realschule und Gymnasium. Für diese Schulformen gelten unterschiedliche Lehrpläne. Sie führen entsprechend zu unterschiedlichen Bildungsabschlüssen. In der Hauptschule wird nach der 9. Klasse der Hauptschulabschluß verliehen. In den beiden anderen Schulformen die Fachoberschulreife und bei einem bestimmten Mindestnotendurchschnitt in bestimmten Fächern die Qualifikation für die gymnasiale Oberstufe. Für die Zuweisung eines Kindes in eine Schulform der Sekundarstufe I war bislang nur das sog. Elternrecht maßgebend. Um Fehlscheidungen zu vermeiden, werden entsprechend der Zielsetzungen des Bildungsgesamtplans die Klassen 5 und 6 zu einer Orientierungsstufe zusammengefaßt, die

---

1 "Ein bruchloser und auslesefreier Übergang vom Kindergarten in die Grundschule kann am besten dadurch gewährleistet werden, daß je nach historischer, politischer, gebietsplanerischer, aber auch pädagogischer Ausgangslage die 5-jährigen sowohl dem Kindergarten als auch dem Grundschulbereich zugeordnet werden können". Informationen Bildungs/Wissenschaft 10/75, 27. Okt. 1975, hrsg. v. Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, S. 154.



alle Kinder besuchen. In ihr werden die Schüler beobachtet und zum Abschluß der 6. Klasse wird eine Empfehlung für den weiteren Bildungsgang ausgesprochen.

Die Sekundarstufe II umfaßt die Berufsschulen, die Berufsfachschulen, die Fachoberschulen und die Oberstufen der Gymnasien. Sie umfaßt die Klassen 11 - 13 und wendet sich damit in der Regel an die 16 - 18-jährigen. Die Wahl der Schulform innerhalb der Sekundarstufe II ist abhängig von der Vorbildung und damit zusammenhängend von der individuellen Berufs- und Bildungsentscheidung des Jugendlichen und seiner Eltern. Schulpflicht - wenigstens zum Besuch einer Berufsschule - besteht bis zur 12. Klasse, solange der Jugendliche noch nicht das 18. Lebensjahr vollendet hat.

Für die Sekundarstufe II gilt das langfristige Ziel der Landesregierung, die Trennung zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung in den bisherigen Schulformen aufzuheben. In diesem Zusammenhang sind die Bestrebungen zur Einführung eines Berufsgrundbildungsjahres ab 11. Schuljahr innerhalb der Sekundarstufe II<sup>1</sup> sowie die Bemühungen zu erwähnen, die in Schulversuchen unternommen werden, in denen die Berufsschule mit einer allgemeinbildenden Schule verbunden wird, z.B. mit der gymnasialen Oberstufe eines fachwissenschaftlichen Gymnasiums<sup>2</sup>. In letzterem können die Schüler in einem Kollegssystem sowohl einen berufsbezogenen Abschluß als auch

---

1 Voraussetzung für diese Version zur Einführung des Berufsgrundbildungsjahres ist die vorherige durchgehende Einführung des 10. Hauptschuljahres.

2 Grundlage hierzu liefert der § 4 b SchVG nach dem "Schülern in einem differenzierten Unterrichtssystem ohne Zuordnung zu unterschiedlichen Schulformen studien- und berufsbezogene Bildungsgänge zu Abschlüssen der Sekundarstufe II ermöglicht werden" soll.



einen allgemein-qualifizierenden Abschluß erwerben. Im Ergebnis kann somit ein Schüler nach Besuch der Sekundarstufe II sowohl die duale Ausbildung zu einem Kaufmannsgehilfen, z.B. des Berufsfeldes Industriekaufmann, als auch die Ausbildung zur allgemeinen Hochschulreife absolviert haben. Es würde den Rahmen dieser Untersuchung sprengen, wollte man alle Ansätze, die in Schulversuchen und curricularen Reformvorschlägen verfolgt werden, hier im einzelnen vorstellen. Für unsere Zwecke mag das Ergebnis reichen, daß die Zielplanung des Landes in dieser Richtung offen ist für die Reform der Bildungsinhalte, durch welche gerade den Bedürfnissen bisher bildungsabstinenter sozialer Schichten besser Rechnung getragen wird.

Mit der Zielvorstellung zur Integration von beruflicher und allgemeiner Bildung verknüpft ist die allgemeine Forderung nach Durchlässigkeit des gesamten Schulsystems. Hierzu soll neben den curricularen Maßnahmen die räumliche Zuordnung aller Schulformen einer Schulstufe zu einem Schulstufenzentrum beitragen. Im Idealfall würde dies zu einer räumlichen und organisatorischen Integration aller Schulen der Sekundarstufe I in einem Ort oder einer Region zu einem Stufenzentrum Sekundarstufe I und zur Integration aller Schulformen der Sekundarstufe II zu einem Stufenzentrum Sekundarstufe II führen<sup>1</sup>. Trotz aller Kritik an den angeblich "seelenlosen" großen Schuleinheiten gilt noch das Bestreben des Landes, zu stufenbezogenen Zentren zu kommen, welche flexibel genug sind, in der Zukunft sowohl als Einheit unter Beibehaltung der traditionellen Schulformen

---

1 "Die räumliche Zuordnung von Schulen verschiedener Schulformen oder von Teilen solcher Schulen zu tragfähigen Schulstufen erfolgt in Stufenzentren". "Vorläufige Richtlinie zur Schulentwicklungsplanung", Rd.Erl. des Kultusministers des Landes Nordrhein-Westfalen v. 13.12.1972 (MBl. NW. Nr. 17/1973).

als auch als integriertes System im Stil einer Gesamtschule zu arbeiten<sup>1</sup>.

Für die Sekundarstufe I sind nach den Richtlinien für die Schulentwicklungsplanung "zur Zeit drei Systeme der Zentrumsorganisation möglich:

- räumlicher Verbund von Haupt- und Realschule und gymnasialer Hauptstufe;
- das pädagogische Schulzentrum institutionell selbständiger Schulformen, die räumlich verbunden sind und in den einzelnen Fachbereichen kooperieren;
- die integrierte Sekundarstufe, z.Zt. im Schulversuch, als Gesamtschule mit einheitlicher Leitung<sup>2</sup>.

Die gescheiterte sog. kooperative Schule war der Versuch, eine einheitliche Regelung für die Gestaltung der Stufenzentren der Sekundarstufe I zu erzielen. Sie sollte für die Übergangszeit bis zur "Ausreifung" einer optimalen Konzeption für die Gesamtschule Gültigkeit bekommen. Die Schwierigkeiten, die der kooperativen Schule im politischen Bereich gemacht wurden, zeigen sehr deutlich, wie sehr die Frage der Integration der Schulformen ein Verteilungsproblem ist; geht es doch um eine Erhöhung der Chancen bisher interrepräsentierter Schichten, zu qualifizierteren Schulabschlüssen zu gelangen.

Im Bereich der Sekundarstufe II sind die Probleme nicht so kraß. Mit den traditionellen Gymnasien und den berufsbildenden Schulen, welche im wachsendem

---

<sup>1</sup> Vgl. Bericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen gem. § 20 Landesplanungsgesetz (Landesentwicklungsbericht 1972), Düsseldorf 1973, S. 52.

<sup>2</sup> P.G. Jansen u.a., Grundlagen einer Infrastrukturbilanzierung nach ausgewählten Bereichen in Nordrhein-Westfalen, Schriftenreihe Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen. Landesentwicklung, Bd. 1.011, Dortmund 1976, S. 25.

Ausmaß auch über gymnasiale Oberstufen verfügen, existieren zwei Zentren. Die berufsbildenden Schulen sind unter dem Aspekt der bedarfsgerechten Verteilung von Bildungsgütern das geeignetere Versorgungsinstrument, da es ein differenzierteres Angebot unterbreitet. Gleichwohl erscheint eine Integration zweckmäßig und wird von der Landesbildungsplanung angestrebt<sup>1</sup>.

Neben den pädagogisch-versorgungsmäßigen Aspekten sind die Stufenzentren unter dem Aspekt einer wirtschaftlichen - die Gesamtfläche des Landes abdeckenden - regionaler Schulversorgung von besonderer Bedeutung. Bekanntlich steht die regionale Versorgungsplanung vor der Aufgabe, einen geeigneten Kompromiß zwischen der Wirtschaftlichkeit der infrastrukturellen Angebote und der als zumutbar erachteten Erreichbarkeit des Angebots zu finden. In der diesem Zweck dienenden zentralörtlichen Gliederung des Landes gehören zu den dort gebildeten

- Unterzentren und Nahversorgungsbereichen,
- Mittelzentren und Mittelbereichen sowie
- Oberzentren und Oberbereichen

Stufenzentren der Primar- und Sekundarstufen zu den Einrichtungsmerkmalen<sup>2</sup>.

Je nach Größe des Unterzentrums soll es die Primarstufe und die Sekundarstufe I enthalten. Je nach Größe des Mittelzentrums enthält es außerdem noch

---

<sup>1</sup> Vgl. zur Diskussion Brockmeyer, Fleischmann, Habel, Begriffe und Definitionen zur Reform der Sekundarstufe II - Kollegstufe, Berufliche Schulen, Gymnasiale Oberstufe, Heft 30 der Schriftenreihe des Kultusministers des Landes Nordrhein-Westfalen, Schulreform Nordrhein-Westfalen, Sekundarstufe II, Arbeitsmaterialien und Berichte, Düsseldorf 1973.

<sup>2</sup> Landesentwicklungsplan I/II. "Raum- und Siedlungsstruktur", Textliche Darstellung. Entwurf, Stand 1.6.1977, hrsg. v. Der Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen - Landesplanungsbehörde - II A 2 - 40.15 I/II.

ein Sekundarstufen II-Zentrum. In Mittelzentren mit mehr als 150 000 Einwohner können auch zwei vorgehalten werden. In einem Oberzentrum sind auf jeden Fall alle Stufenzentren vertreten. Stufenzentren außerhalb der zentralörtlichen Gliederung sollen nicht gebildet werden<sup>1</sup>.

Die Ausstattung der zentralen Orte mit Stufenzentren richtet sich nach der Tragfähigkeit ihrer Einzugsbereiche. Als Richtwerte hierzu dienen auf der Basis der Einwohnerzahlen des Einzugsbereichs nach den Richtlinien zur Schulentwicklungsplanung folgende Größenordnungen:

- Primarstufe: 2 000 - 10 000 Einwohner
- Sekundarstufe I: 10 000 - 20 000 Einwohner,
- Sekundarstufe II: 60 000 - 120 000 Einwohner.

Mit solchen Einzugsbereichen konnten bislang folgende wirtschaftliche Schulgrößen bezogen auf die einzelnen Schuljahrgänge erreicht werden:

- Primarstufe: 30 - 150 Schüler,
- Sekundarstufe I: 150 - 300 Schüler,
- Sekundarstufe II: 900 - 1800 Schüler.

Der Geburtenrückgang zwingt zu einer Anpassung der Einzugsbereiche an das verringerte Schüleraufkommen. Es sind deshalb neue Richtwerte für die Einzugsbereiche in der Diskussion. Auf keinen Fall sollen jedoch die Ausstattungsmerkmale der zentralen Orte berührt werden<sup>2</sup>. Gleichwohl wird es zukünftig nicht mehr in allen Unterzentren möglich sein, die

---

<sup>1</sup> Man hat ermittelt, daß in etwa 80 - 88 % aller Fälle die Hauptschulstandorte mit den zentralen Orten gemäß Landesentwicklungsplan I identisch sind.

<sup>2</sup> Vgl. Landesentwicklungsbericht 1976, S. 110 f.

Sekundarstufe I vorzuhalten. Die Sekundarstufe II kann nicht in allen ausgewiesenen Mittelzentren angeboten werden.

Maßgeblichen Einfluß auf die Kostenbelastung des Landes hat der Lehrerbedarf eines Schulzentrums. Er hängt von zwei Faktoren ab. Erstens muß aus Gründen der Struktur und der Qualität des Angebots eine für jede Schulstufe unterschiedliche Mindestgröße des Lehrerkollegiums vorhanden sein. Zweitens muß für jeden Lehrer eine wirtschaftliche Mindestanzahl von Schülern gegeben sein. Diese bestimmt sich nach der sog. Schüler-Lehrer-Relation auf Basis des § 5 Schulfinanzgesetz<sup>1</sup>.

Die grundlegenden Zielvorstellungen der Landesbildungsplanung finden Eingang in die Planungen, die die Schulträger für ihren Versorgungsbereich treffen. Die Planungen der Schulträger können unterschieden werden in eine Zielplanung für ihren gesamten Versorgungsbereich und eine Durchführungsplanung, die auf das einzelne Projekt bezogen ist. Die Planungskoordination von Landes- und Schulträgerplanung bezieht sich auf beide Planungsarten. Für die kommunale Zielplanung hat die Landesplanung in Form der Schulentwicklungsplanung einen festen Rahmen vorgegeben, der als Richtlinie von den Schulträgern zu beachten ist. Auf ihn soll im nächsten Unterpunkt eingegangen werden. Auf die Planungskoordination, die sich auf die konkrete Durchführungsplanung für die Einzelprojekte bezieht, wird im Zusammenhang mit der Realisierungsstrategie eingegangen.

---

<sup>1</sup> Gesetz zur Änderung des Schulfinanzgesetzes (SchFG) v. 18.4. 1973 (GV.NW. S. 240).

a<sub>2</sub>) Zielplanung der Schulträger im Rahmen der Schul-  
entwicklungsplanung

Die öffentlichen Schulträger sind gehalten für die Schulversorgung in ihrem Zuständigkeitsbereich eine Zielplanung im Rahmen von Schulentwicklungsplänen aufzustellen. Nach den hierfür Gültigkeit besitzenden vorläufigen Richtlinien umfaßt die Schulentwicklungsplanung:

- Die Analyse und die gestufte Prognose des Schüleraufkommens,
- den differenzierten Nachweis des Schulbedarfs für Schulstufen und Schulformen,
- die Entwicklung einer Schulstruktur nach Maßgabe der bildungspolitischen Zielvorstellungen der Landesregierung,
- die Bestimmung der Schulstandorte und des Grundstücksflächenbedarfs<sup>1</sup>,
- die Ermittlung des Raumbedarfs und des Ausstattungsgrades für vorhandene und neu zu errichtende Schulen,
- die Angaben über die Investitionskosten und den Realisierungsablauf,
- die Berechnung der Folgekosten.

Dabei soll die planerische Verflechtung mit den Maßnahmen für verwandte Versorgungsbereiche, z.B. Elementarbereiche, Bibliothekswesen, Weiterbildungseinrichtungen, Sport- und Freizeitzentren, berücksichtigt werden.

---

<sup>1</sup> Bei der innerkommunalen Planung von Stufenzentren ist außerdem der Erlaß des Innenministers v. 16.6.1971 (MBL. NW. S. 1202) betr. "Vorläufige Richtlinien für die Aufstellung von Standortprogrammen (NWP 75 Nr. 5.23) zu beachten.



Auf die ersten drei Bestandteile soll, da sie für den Verteilungsaspekt wichtig sind, näher eingegangen werden. Die Landesplanung<sup>1</sup> hat der Zielplanung der Schulträger gerade im Hinblick auf diese ersten drei Planungsgegenstände sehr detaillierte Hinweise gegeben, die für die Berücksichtigung des differenzierten Nachfrageverhaltens nach Bildungsangeboten von Bedeutung sind.

Danach ist die kommunale Zielplanung in einer ersten Phase ihrer Planung gehalten, eine Abgrenzung ihrer Zielvorstellungen aus den insgesamt seitens der Landesbildungsplanung vorliegenden Bildungszielen vorzunehmen. Insbesondere muß dabei eine Anpassung der Planung an die nach den Einzugsbereichen für das Zuständigkeitsgebiet optimale Schulstruktur erfolgen. In einer zweiten Phase erfolgt eine eingehende Lageanalyse der Planungsvorbereitung. "Auf der Grundlage der in Phase 1 formulierten bildungspolitischen Zielvorstellungen gehören zur Planungsvorbereitung die Abgrenzung von Planungszielen, -methoden und -schritten, von Datengruppen und Kompetenzen sowie die Wahl geeigneter Kontaktstellen, -personen und Datenträger. Anschließend erfolgt die Festlegung der einzelnen Daten und Informationen, die zur Erstellung eines Schulentwicklungsplans erfaßt und erhoben werden"<sup>2</sup>. Die vorläufige Richtlinie zur Schulentwicklungsplanung schreibt hierzu vor, daß vorrangig u.a. folgende Datenbereiche zu untersuchen sind:

---

1 Vgl. Schulentwicklungsplanung. Teil B "Hinweise zum Planungsverlauf, zu Daten und Verfahren der Schulentwicklungsplanung, Strukturförderung im Bildungswesen des Landes Nordrhein-Westfalen. Eine Schriftenreihe des Kultusministers, Heft 21, Ratingen u.a. 1973.

2 Schulentwicklungsplanung, Teil B, a.a.O., S. 19.

- Gebietsstruktur,
- Einwohnerstruktur,
- Schülerstruktur,
- Schulstruktur.

An der Gebietsstruktur sind für die Schulentwicklungsplanung folgende Bestandteile von Interesse:

- übergeordnete Bezüge und Verwaltungsstruktur,
- Wirtschaftsstruktur,
- Stadt- bzw. Gemeindeentwicklungsplanung,
- Wohngebietsstruktur,
- Infrastruktur,
- Finanzplanung.

Über die Einwohnerstruktur sollen Daten zu folgenden Bestandteilen erhoben werden:

- Bestand,
- Altersstruktur,
- Erwerbs- und Sozialstruktur,
- Bewegung.

Als nützliche Informationen über die Schülerstruktur werden folgende Daten zur Erhebung empfohlen:

- Bestand,
- Altersstruktur,
- Bewegung,
- Wohnstandorte,
- Erwerbs- und Sozialstruktur der Eltern.

Hinsichtlich der Schulstruktur sollen folgende Informationen zusammengetragen werden:

- allgemeine Kenndaten,
- Schulform,

- Schulart (weltanschauliche - Geschlechterbildung),
- Betriebsform,
- Schulanlage,
- Fremdnutzung.

Dieser Katalog von Daten, der im einzelnen weiter differenziert wird, soll in den Phasen 3 und 4 der Schulentwicklungsplanung "erhoben" und "gesichtet" werden. Daran schließt sich die interessante Phase der Datenauswertung an. Der Katalog der erhobenen Daten zeigt, daß auf diese Weise eine Reihe von Informationen gefunden wurden, die es der Schulentwicklungsplanung erlaubt, die Schulstruktur auf die Bildungsbedürfnisse der Bevölkerung im Versorgungsgebiet hin zu gestalten. Sie muß sich dabei im Rahmen der Differenzierungsmöglichkeiten bewegen, die die Landesbildungsplanung vorsieht. Die Anpassung an den speziellen örtlichen bzw. regionalen Bedarf wird häufig nur in kleinen Ausstattungsdetails möglich sein<sup>1</sup>.

Letztendlich führt die Auswertung der Daten aus dem Zuständigkeitsgebiet in einer abschließenden 6. Phase zu konkreten Planungsergebnissen und Planungsempfehlungen. Die Abbildung 13 zeigt modellhaft den Ablauf der Schulentwicklungsplanung, wie er von der Landesbildungsplanung als Zielplanung der Schulträger vorgesehen ist. Zusammenfassend kann man feststellen, daß damit die planungsorganisatorische Grundlage für eine bedarfsgerechte Differenzierung des Schulangebots auf örtlicher und regionaler Ebene gelegt ist.

---

<sup>1</sup> Vgl. zu weiteren Einzelinformationen über die Ausgestaltung der Schulzentren durch die Schulträger F.W. Fernau, Schulentwicklungsplanung, Grundlagen und Hilfen zur Planung des Schulwesens, Köln 1974.

Abbildung 13: Arbeitsablauf der Schulentwicklungsplanung (Modell)

| PLANUNGSPHASEN                               | PLANUNGSGEGENSTÄNDE                                                                  | PLANUNGSERGEBNISSE                                                                                |
|----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. FORMULIERUNG VON ZIELVORSTELLUNGEN        | vgl. Textdarstellung (Phase 1)                                                       | ZIELE<br>BILDUNGS- U. SCHULPOLIT<br>ZIELVORSTELLUNGEN                                             |
|                                              |                                                                                      | RAHMEN<br>PLANUNGSRAHMEN<br>PLANUNGSAUFGABEN<br>PLANUNGSBEREICHE                                  |
| 2. PLANUNGS-<br>VORBEREITUNG                 | vgl. Textdarstellung (Phase 2)                                                       | METHODE<br>METHOD. ABLAUF<br>PLANUNGSPHASEN                                                       |
|                                              |                                                                                      | MITTEL<br>DATENTRÄGER<br>PERSONALEINSATZ                                                          |
| 3. DATENERHEBUNG                             | 1. Gebietsstruktur<br>2. Einwohnerstruktur<br>3. Schülerstruktur<br>4. Schulstruktur | INFORMATIONEN<br>+ DATEN<br>DATENGRUPPEN 1-4<br>PLANMATERIAL<br>SONST. INFORMATIONEN<br>• erhoben |
| 4. DATENSICHTUNG                             | vgl. Textdarstellung (Phase 4)                                                       | ergänzt+sortiert                                                                                  |
| 5. DATENAUSWERTUNG                           | vgl. Textdarstellung (Phase 5)                                                       | ausgewertet                                                                                       |
| 6. ERGEBNIS-<br>DARSTELLUNG,<br>EMPFEHLUNGEN | vgl. Textdarstellung (Phase 6)<br>und Richtlinien SEP<br>unter 1.1 bis 1.6           | SCHULENTWICK-<br>LUNGSPLAN (SEP)<br><br>Schuleraufkommen<br>Schulbedarf<br>Schulstruktur          |

Quelle: Schulentwicklungsplanung, Teil B "Hinweise zum Planungs-  
ablauf, zu Daten und Verfahren der Schulentwicklungs-  
planung, a.a.O., S. 18.

## b) Realisierungsstrategie

Entsprechend der Aufgabenteilung zwischen dem Land und den Gemeinden und Gemeindeverbänden bezieht sich die Realisierungsstrategie einmal auf die Durchsetzung der Ziele der Landesbildungsplanung innerhalb der Landesverwaltung, soweit es die Arbeit der Lehrer betrifft, und zum anderen auf ihre Durchsetzung bei den baulichen Maßnahmen und ihrer Planung durch die Schulträger. Die Lehrer sind Landesbeamte. Sie arbeiten nach Richtlinien und Handreichungen. In erster Linie sind dies die Lehrpläne. Ihre sachgerechte Ausführung wird durch die Schulaufsichtsbehörde beim Regierungspräsidenten überprüft. Eine ausreichende Qualifikation der Lehrer wird durch ein wissenschaftliches Studium, einen Vorbereitungsdienst und laufende Lehrerfortbildung gesichert. Innerhalb ihrer Ausbildung nimmt das Erlernen der Fähigkeit, das Bildungsangebot an die unterschiedlichen Einstellungen der Schüler zur Bildung didaktisch und methodisch anzupassen, breiten Raum ein<sup>1</sup>.

Die Durchsetzung der Ziele der Landesbildungsplanung gegenüber den Schulträgern bezieht sich einmal auf die Zielplanung im Rahmen der Schulentwicklungsplanung und zum anderen auf die weitere Konkretisierung bei der Planung der Durchführung der einzelnen schulbaulichen Projekte. Die Realisierungsstrategie des Landes verbindet beide Aspekte, indem sie die finanzielle Unterstützung beim Schulbau und die Errichtungsgenehmigung vom Vorhandensein eines Schulentwicklungsplans abhängig macht.

---

<sup>1</sup> Im Rahmen der sog. Unterrichtsplanungsoll nach der in der fachwissenschaftlichen Literatur allgemein geteilten Ansicht eine Analyse der sog. sozio-kulturellen Voraussetzungen erfolgen. Hierunter werden alle die Determinanten zusammengefaßt, welche die Bedürfnisstruktur des Schülers im Hinblick auf Bildungsgüter bestimmen. Vgl. zur Unterrichtsplanung das Standardwerk von P. Heimann, G. Otto, W. Schulz, Unterricht. Analyse und Planung. 7. Aufl., Hannover 1975.

Neben der Bindung der Schulentwicklungsplanung an die dazu gültige Richtlinie sichert sich die Landesplanung einen weiteren Einfluß. So ist "zur Vermeidung möglicherweise unnötiger Aufwendungen der Gemeinden .. die Planungsabsicht vor Beginn der Arbeit dem Regierungspräsidenten anzuzeigen. Der Regierungspräsident prüft, ob die Vorstellungen des Schulträgers Aussicht auf Verwirklichung haben. Er teilt dem Schulträger innerhalb von drei Monaten mit, ob das Vorhaben grundsätzlich verwirklichungsfähig erscheint oder welche Bedenken gegen die Absicht des Schulträgers bestehen, und weist ihm auf Mängel und Fehleinschätzungen hin"<sup>1</sup>.

Wichtigstes Instrument zur Ausrichtung der gemeindlichen Projektplanung auf die Ziele der Landesbildungsplanung ist die finanzielle Förderung der baulichen Maßnahmen durch Zweckzuweisungen. Im vorigen Kapitel wurde bereits gezeigt, daß die gemeindliche Finanzkraft über den Schüleransatz zur Berechnung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen durchaus mit Mitteln, die zum Schulbau verwendet werden können, ausgestattet ist. Die Untersuchung von MÜNSTERMANN hat gezeigt, daß der Schüleransatz weitgehend mit den tatsächlichen Aufwendungen der Gemeinden übereinstimmt<sup>2</sup>.

Allerdings führt die Festlegung der Schlüsselzuweisungen - wie ebenfalls gezeigt wurde - nur zu einer anteilmäßigen Ausschüttung an die Gemeinden. Es bleibt eine bedeutende Lücke zwischen dem Teil der Schlüsselzuweisungen, der aufgrund der Belastung der Gemeinden durch das Schulwesen an die Gemeinde fließt, und der tatsächlichen Belastung. Sie soll durch Zweckzuweisungen geschlossen werden.

---

1 Schulentwicklungsplanung, Teil A "Vorläufige Richtlinien zur Schulentwicklungsplanung", a.a.O., S. 10

2 Vgl. E. Münstermann, Die Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen im kommunalen Finanzausgleich, a.a.O., S. 210.



Grundlage für diese Dotationen ist das Schulbauprogramm des Landes, welches Bestandteil des jährlichen Finanzausgleichsgesetzes ist<sup>1</sup>. Danach beteiligt sich das Land an den Kosten, die durch den Bau von öffentlichen Grund-, Haupt-, Sonder-, Realschulen sowie von Gymnasien, berufsbildenden und Gesamtschulen entstehen bis zu einer Höhe von maximal 75 %<sup>2</sup>. Eine Beteiligung an den sog. Folgekosten, die dem Schulträger entstehen, ist nicht vorgesehen. Die Einzelheiten der Förderung werden durch einen gemeinsamen Runderlaß des Innenministers und des Finanzministers geregelt<sup>3</sup>. Dieser sieht vor, daß die Schulträger die Mittel beim zuständigen Regierungspräsidenten beantragen müssen. Der RP ist gleichzeitig die Bewilligungsinstanz.

Die Landeszuschüsse werden nur gewährt, wenn bei der Projektplanung ein nahezu perfektionistisches Richtlinienwerk der Landesplanung beachtet wird. Für fast alle planerischen Details existieren Landesvorschriften. Die Gemeindeplanung kann nur noch in begrenztem Umfang eine bauliche Gestaltung vornehmen. Hat sie sich für eine bestimmte Maßnahme entschieden, greift sofort die betreffende Vorschrift ein<sup>4</sup>.

---

1 Vgl. z.B. FAG 1976, a.a.O., § 18.

2 § 18 Abs. 2 sieht eine Mindestbeteiligung der Gemeinden von 25 % vor. Der Schüleransatz in den allgemeinen Schlüsselzuweisungen wird damit - zumindest in den Jahren, in denen bauliche Investitionskosten anfallen - zweckgebunden.

3 Rd.Erl. des Innenministers und des Finanzministers v. 13.9.1971 SMBl. NW 6022.

4 Es können nur Beispiele genannt werden:

- Vorläufige Richtlinien für die Errichtung von Schulzentren und für die Aufstellung eines Raumprogramms, Rd.Erl. v. 13.7.1971 (SMBl. NW. 2230).
- Richtlinien für den Bau von Sonderschulen, Rd.Erl. v. 8.6.1970 (SMBl. NW 2230).

oder spezieller auf die Schulausstattung gerichtet:

- Richtlinien für Heizungs-, Lüftungs- und Warmwasserbereitungsanlagen - HLW-Anlagen in all elektrisch versorgten Schulen, Rd.Erl. v. 20.2.1969 (SMBl. NW. 2230).

Eine ausführliche Darstellung und Erläuterung finden sich bei M. Gellen, Die Zweckzuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen (Fortsetzung nächste Seite)

Das Antragsverfahren sieht eine Reihe von Regelungen vor, durch die eine weitere Anpassung der landes- und gemeindeplanerischen Zielvorstellung erfolgt. So wird eine Koordination mit der regionalen Flächenplanung vorgenommen. Bei größeren Schulbauprojekten wird über den Regierungspräsidenten der interministerielle Ausschuß für Schulbaufragen beim Kultusminister eingeschaltet. Er führt eine zusätzliche Planungsberatung der Gemeinden durch.

Die Anpassungswilligkeit der Gemeindeplanung an die Ziele der Landesplanung wird durch die Art und Weise in der die Höhe der Bezuschussung festgelegt wird, beträchtlich gesteigert. Nach Nr. 18 Abs. 1 des Runderrlasses zum Schulbauprogramm setzt der Regierungspräsident die Höhe der Zuweisung als Prozentsatz der zuschußfähigen Baukosten - nach Abs. 5 möglichst nicht höher als 50 % - fest. Allerdings - so formuliert es der Runderlaß - brauchen die Gründe für die Höhe der Anteilsfinanzierung nicht aktenkundig gemacht zu werden. Weiteren Ermessensspielraum bietet Abs. 2: "Bei der Bemessung der Zuweisungen sind die Finanzkraft des Schulträgers und seine Belastungen durch unabweisbare Aufgaben angemessen zu berücksichtigen". Letztlich gibt die Nr. 19 Abs. 1 den Bewilligungsbehörden noch einen Anreiz, den sie den Gemeinden bieten kann, in die Hand. Dort ist nämlich vorgesehen, daß "ausnahmsweise und in besonderen Einzelfällen" auch solche Projekte gefördert werden können, bei denen die zuschußfähigen Gesamtkosten die Richtsatzkosten, die in den Richtlinien

---

Fortsetzung der Fußnote von S. 239

an seine Gemeinden, a.a.O., sowie bei W. Krane, W. Sauer, Finanzierungshilfen für Gemeinden und Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S. 83 ff.

aufgeführt sind, um mehr als 10 % überschreiten. Mit diesen Differenzierungsmöglichkeiten ist der Regierungspräsident in der Lage, besonders eigenwilligen oder planungsunwilligen Gemeinden Benachteiligungen oder Begünstigungen anzukündigen, um sie zu einer Anpassung an die Vorstellungen des Landes zu bewegen.

c) Kritische Würdigung der Schulplanung

Als erstes ist sicherlich die Feststellung berechtigt, daß die Schulplanung die detaillierteste Zielplanung des Landes darstellt. Im Ergebnis hat dies in den vergangenen zehn Jahren zu einer Differenzierung des Bildungsangebotes geführt, welches der Bildungsnachfrage besser gerecht wird. Auch in der Zukunft werden die planerischen Ambitionen auf die Integration der Schulformen zu Stufenzentren gerichtet sein. Die traditionelle Festlegung der Bildungs- und damit verbunden Berufs- und Einkommenschancen - mit dem zehnten Lebensjahr wird damit weiter abgebaut. Die Flexibilität des Systems im Hinblick auf die differenzierten Bildungsbedürfnisse wird sich weiter steigern. Die Zielplanung des Landes ist eindeutig auf diesen - man kann sagen verteilungsorientierten - Ansatz ausgerichtet. Hinzu kommen die Ergebnisse der modernen Pädagogik, durch welche die "Angebotspolitik" des einzelnen Lehrers im Hinblick auf eine stärkere "Produktdifferenzierung" beeinflußt wird.

Ebenfalls bemerkenswert ist die Institution der Schulentwicklungsplanung. Unter dem uns interessierenden Verteilungsaspekt ist die darin vorgesehene Datenerhebung und -auswertung besonders erwähnenswert. Durch die damit ermöglichten Schüler- und Bedarfsprognosen wird die Möglichkeit eröffnet,

das Bildungsangebot in stärkerem Ausmaß an die regionalen Besonderheiten anzupassen.

Die Realisierungsstrategie, welche in der Praxis entwickelt wurde, trägt starke zentralistische Züge. Auch die Koordination der Planungen in bezug auf die materielle Infrastruktur zwischen Landes- und Gemeindeplanung ist durch das Bemühen gekennzeichnet, im Rahmen der für wünschbar erachteten Differenzierung im Angebot eine landeseinheitliche Schulversorgung herzustellen. Faktisch hat die Gemeindeschulplanung damit den Charakter einer Pflichtaufgabe nach Weisung erhalten.

Auf der anderen Seite sollte der Handlungsspielraum der Gemeinden nicht unterschätzt werden. Auch ein perfektionistisches Richtliniensystem läßt Lücken. Es muß als Frage offen bleiben, inwieweit die bestehende Praxis ihre Schließung ausschließlich in der Richtung zuläßt, in der insgesamt eine Verbesserung der Versorgungssituation eintritt. Es bliebe zu überlegen, inwieweit es zweckmäßiger wäre, bewußt den Handlungsspielraum zu erweitern. Gleichzeitig sollte man dann jedoch durch geeignete Zielvorgaben, die an dem wünschbaren Output des regionalen Bildungssystem orientiert sind, die Richtung, in der der zusätzliche Freiheitsraum auf Gemeindeebene genutzt werden kann, vorgeben.

### 3) Planung der Freizeitinfrastruktur

Die Freizeitplanung ist eine vergleichsweise junge Planung im Bereich des Landes. Sie ist daher (noch) sehr heterogen und es erscheint angebracht, zunächst einen kurzen Überblick zu verschaffen und eine Ab-

grenzung vorzunehmen. Zur Freizeitinfrastruktur können folgende Angebot gezählt werden:

- Freizeiteinrichtungen für die Jugend,
- Tageseinrichtungen für die Kinder,
- Freizeiteinrichtungen für die alten Menschen,
- Erholungsanlagen und
- Sportanlagen.

Alle Angebot werden mit variierender Aufgabenstellung in einer räumlichen Stufung angeboten, nämlich im Wohnungsnahbereich, im Siedlungsteilbereich, im gesamten Siedlungsbereich und im überörtlichen Bereich<sup>1</sup>. Träger der Einrichtungen im überörtlichen Bereich sind vorwiegend freigemeinnützige Träger und das Land. In den übrigen Bereichen dominiert als Träger die Gemeinde oder ein freigemeinnütziger Träger.

Die Landesplanung für die Freizeiteinrichtungen für die Jugend findet ihren Niederschlag in dem jährlichen Landesjugendplan<sup>2</sup>. Er sieht einen sehr differenzierten Katalog von infrastrukturellen Maßnahmen zur Förderung der Freizeitangebote an die Jugend vor<sup>3</sup>.

Die Planung für die Tageseinrichtungen für Kinder hat bisher als Ergebnis die gesetzliche Regelung nach dem Kindergartengesetz<sup>4</sup>. Nach ihm erfolgt die weitere Planung von Kindergärten, -krippen und -horten.

---

1 Vgl. Landesentwicklungsbericht 1976, a.a.O., S. 155.

2 Vgl. z.B. 27. Landesjugendplan Nordrhein-Westfalen für das Jahr 1977, (MBl. NW. S. 1157).

3 Vgl. Landesentwicklungsbericht 1974, a.a.O., S. 68.

4 Kindergartengesetz v. 21.12.1971 (GV. NW. 1971, 3.534).

Die Jugendämter der Gemeinden haben auf seiner Grundlage im Benehmen mit den Trägern Bedarfspläne aufgestellt. Für den Bau neuer Einrichtungen gewährt das Land finanzielle Zuschüsse.

Die entwickelten Zielvorstellungen für das Freizeitangebot an alte Menschen sind seit April 1975 im Landesaltenplan<sup>1</sup> festgelegt. Nur ein Teil der darin aufgeführten Planungen kann als Freizeitplanung angesehen werden. Vorrang hat die Gesundheits- und Wohnungsplanung. Der Landesaltenplan weist eine Reihe von wichtigen Daten aus, die als bedarfsorientierte Leitlinie die Projektplanungen der Einrichtungsträger beeinflussen sollen<sup>2</sup>. Auch in diesem Bereich gewährt das Land finanzielle Unterstützung zu den Baukosten.

Den bisher aufgeführten Zielplanungen ist gemeinsam, daß sie im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Arbeit und Soziales entstanden sind. Die Zielplanung im Bereich Erholung und Sport erfolgt jedoch in verschiedenen Ministerien. Im wesentlichen teilen sich das Innenministerium und das Kultusministerium die Planungsaufgabe. Da wirtschaftsfördernde Interessen berührt werden, werden die Planungen in einigen Bereichen mit dem Wirtschafts- und dem Landwirtschaftsministerium koordiniert<sup>3</sup>. Entsprechend der Ressortgliederung werden Planungen für folgende Funktionsbereiche durchgeführt.

---

1 Landesaltenplan Nordrhein-Westfalen, 1975 - 1985, Düsseldorf 1975.

2 Landesentwicklungsbericht 1974, a.a.O., S. 69.

3 Im Nordrhein-Westfalenprogramm (S. 113) war vorgesehen, eine einheitliche Zuständigkeit im Bereich Erholung und Sport zu schaffen. Diese einheitliche Zuständigkeit ist nicht zustande gekommen. Vgl. Halbzeitbericht Nordrhein-Westfalen-Programm 1975, Düsseldorf 1973. Es wurde lediglich eine interministerielle Arbeitsgruppe für Erholungsanlagen und Fremdenverkehr gebildet. "Außerdem wurden die Förderungsmittel für Freizeit-, Sport- und Spielanlagen mit den Städtebaumitteln im Haushalt des Innenministers zusammengefaßt". H.G. Niemeier, W. Dahlke, H. Lowinski, Landesplanung a.a.O., S. 491.



Das Innenministerium hat den Schwerpunkt seiner Planungen in den Funktionsbereichen, die Einrichtungen mit einem überörtlichen Einzugsbereich erforderlich machen. In innerörtlichen Einzugsbereichen ist es lediglich für die Landeszielplanung für städtische Grünanlagen und Parks zuständig. Für die überörtliche Versorgung mit Erholungseinrichtungen wurde bereits im Nordrhein-Westfalen-Programm 1975 ein flächendeckendes System von Tageserholungsanlagen und Wochendend- und Ferienerholungsanlagen entwickelt<sup>1</sup>. Tageserholungsanlagen werden insbesondere in den Ballungsgebieten errichtet. Träger sind die Kommunen bzw. in seinem Gebiet der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk. Wochenend- und Ferienerholungsanlagen werden in den landschaftlich reizvollen Regionen des Landes angeboten. Träger sind Zweckverbände der Kommunen.

Insbesondere durch diese letzten Erholungsangebote überschneiden sich die planerischen Ambitionen verschiedener Funktionsbereiche. Besonders berührt wird der Fremdenverkehr, aber auch der Naturschutz, die Wasserwirtschaft und die Landwirtschaft. Der Koordinationsbedarf wurde durch die Erarbeitung des Landesentwicklungsplans III "Gebiete mit besonderer Bedeutung für Freiraumfunktionen - Wasserwirtschaft und Erholung"<sup>2</sup> erfüllt. Die Wochenend- und Ferienerholungsanlagen sind räumlich in die ausgewiesenen "Freizeit- und Erholungsschwerpunkte" integriert worden. Als Ergänzung zu den infrastrukturellen Maßnahmen wurden "Erholungsgebiete" als Räume mit vorrangiger Nutzung für diese Funktion ausgewiesen.

---

1 Vgl. Nordrhein-Westfalen-Programm 1975, a.a.O., S. 107 ff.

2 Landesentwicklungsplan III "Gebiete mit besonderer Bedeutung für Freiraumfunktionen - Wasserwirtschaft und Erholung" v. 12.4.1976 (Mbl NW. S 1288).

In beiden Typen von Erholungsanlagen gehören Einrichtungen für Sport und Spiel zu den Ausstattungsmerkmalen, die im Ministerium entwickelt worden sind. Darüber hinausgehende Kompetenzen zur Planung des Breitensports, durch die die Bedürfnisse des größten Teils der Bevölkerung nach eigener sportlicher Aktivität befriedigt werden soll, besitzt das Innenministerium nicht. Im Bereich des Sports ist es weiterhin für die Planung für den Leistungssport sowie für Großsportanlagen zuständig. Aufbauend auf den planerischen Vorstellungen, die im Nordrhein-Westfalen-Programm 1975 hierzu entwickelt wurden, wurde im Innenministerium ein Konzept entworfen, nach dem das Land flächendeckend mit Sportleistungszentren, kleineren Leistungsstützpunkten, Sportstadien sowie Eissportanlagen versorgt wird<sup>1</sup>.

Zur Realisierung der Planungen des Innenministeriums steht in erster Linie der finanzielle Anreiz zur Verfügung, der durch die Vergabe von Mitteln nach dem Städtebauförderungsgesetz ausgeübt werden kann<sup>2</sup>. Die Anpassungspflichten, die der Landesentwicklungsplan III begründet, werden zur entsprechenden Berücksichtigung bei der Aufstellung von Gebietsentwicklungsplänen und im weiteren von Bauleitplänen führen.

Mit dieser Auflistung der Planungen des Innenministeriums ist das verbleibende Aufgabengebiet des Kultusministeriums abgegrenzt worden. Seine planerische Aufgabe besteht darin, Zielvorstellungen für die Bedürfnisse nach sportlicher Aktivität zu entwickeln, die in Einrichtungen befriedigt werden, welche einen innerörtlichen Einzugsbereich besitzen. Hierzu

---

1 Vgl. Landesentwicklungsbericht 1976, a.a.O., S. 156 f.

2 Städtebauförderung (Landesmittel), RdErl. des Innenministers v. 23.3.1971, (MBL. NW. S. 629).

gehören Turnhallen, Schwimmbäder, Sportplätze etc. Im folgenden soll die Zielplanung und Realisierungsstrategie für die Planung der Sportinfrastruktur näher betrachtet werden. Aus der verwaltungsmäßigen Aufgabenteilung ergibt sich, daß es sich dabei um die Planung für die Sportinfrastruktur im örtlichen Bereich handelt.

#### a) Zielplanung für die Sportinfrastruktur

Die Zielplanung für die Sportinfrastruktur befindet sich in einem tiefgreifenden Wandel. Genauer gesagt, entwickelte sich in der letzten Zeit erst eine Zielplanung des Landes für diesen Funktionsbereich. Jahrzehntelang verzichtete die Landesplanung auf die Entwicklung eigener Zielvorstellungen. Stattdessen übernahm sie weitestgehend den Ausstattungskatalog des "Goldenen Planes"<sup>1</sup>, den die "Deutsche olympische Gesellschaft" - eine private Interessentenorganisation<sup>2</sup> - in Zusammenarbeit mit den "Kommunalen Spitzenverbänden", bzw. deren Sportausschüssen<sup>3</sup>, ausgearbeitet hatte.

Unter dem Stichwort "Strukturwandel im Sport" stellt nunmehr die Landesplanung fest: "Die Zahl der inner- und außerhalb von Vereinen Sporttreibender wächst beständig, neue Vereine werden gegründet. Die einzelnen Sportarten entwickeln sich unterschiedlich stark, neue Formen sportlicher Betätigung entstehen. Die

---

1 Richtlinien für die Schaffung von Erholungs-, Spiel- und Sportanlagen in Gemeinden mit 5 000 und mehr Einwohnern (Goldener Plan), II. Fassung 1967, hrsg. v. d. Deutschen Olympischen Gesellschaft, Frankfurt 1967, für die Planung von Schwimmsportanlagen gelten die Richtlinien für Bäderbau und Bäderbetrieb, in: Sportstättenbau und Bäderanlagen, Heft 4 (1971), Sportstättenbau und Bäderanlagen, Heft 4 (1971), S. 450 - 454, welche von der "Deutschen Gesellschaft für das Badewesen e.V." ausgearbeitet worden sind.

2 Vgl. Der Sport in der Bundesrepublik Deutschland, Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland, Heft 35, S. 74.

3 Vgl. ebenda, S. 199 f.

Sporttreibenden stellen höhere und zum Teil veränderte Ansprüche an das Sport- und Sportstättenangebot<sup>1</sup>. Daraus leitet sie als "Leitziel für die Sportstättenförderung" ab: "Ziel ist es, alle Bevölkerungsgruppen planmäßig mit einem bedarfsgerechten und wirtschaftlich vertretbaren Sportstättenangebot zu versorgen". Sie stellt gleichzeitig die - unter dem Verteilungsaspekt gesehen - richtige These auf: "Die Zahl der Sportstätten auf Landesebene läßt keine hinreichende Bewertung der tatsächlichen Versorgung zu"<sup>2</sup>, und kündigt an, daß "Richtlinien für die Entwicklungsplanung, Bedarfsermittlung und Größenordnung von Sportstätten" erlassen werden<sup>3</sup>. Allerdings ist bis zu ihrem Inkrafttreten "hinsichtlich der Bedarfsermittlung und Bestimmung der Größenordnung von Sportstätten nach den im Beschluß der Ministerpräsidenten vom 26.10.1964 anerkannten 'Richtlinien für die Schaffung von Erholungs-, Spiel- und Sportanlagen' (Goldener Plan), ... , zu verfahren"<sup>4</sup>. Für die Darstellung der Zielplanung in der Zeit des Wandels empfiehlt es sich daher, zunächst auf die - bis auf weiteres - gültige Planung nach dem Goldenen Plan einzugehen. Anschließend können dann die sich abzeichnenden geänderten Zielvorstellungen aufgezeigt werden.

Als Bedürfnisträger liegen der Zielplanung der Schul-, Vereins- und der sog. Allgemeinbedarf zugrunde. Der Schulbedarf richtet sich nach den Erfordernissen des Sportunterrichts in den verschiedenen Schulformen. Es ist festzustellen, daß sich auch die Festlegung

---

1 Landesentwicklungsbericht 1976, a.a.O., S. 154.

2 Ebenda, S. 154.

3 Vgl. Landesentwicklungsbericht 1976, a.a.O., S. 156 sowie in den Richtlinien zur Förderung des Sportstättenbaus (Zuwendungsrichtlinien) RdErl. des Kultusministers des Landes Nordrhein-Westfalen v. 15.12.1976 - II C 1.884.2 Nr. 2776/76 -, S. 2.

4 Ebenda.

des Schulbedarfs weitgehend an den Werten des Goldenen Plans ausrichtet. Die Planungsrichtlinien für die Spiel- und Sportfreiflächen für den Schulsport beziehen sich ausschließlich darauf. Für die Turn-, Spiel- und Sporthallen gilt ein Erlaß des Kultusministers<sup>1</sup>. Der Vergleich der Richtwerte zeigt jedoch eine Ausrichtung an den Normmaßen des Goldenen Plans. Auch für die Schwimmhallen für den Schulsport wurden eigene Zielvorstellungen ermittelt<sup>2</sup>. Ein Widerspruch zu den Richtwerten der Richtlinie des Deutschen Vereins für das Badewesen ist nicht vorhanden.

Der Vereins- und der sog. Allgemeinbedarf bezieht sich auf die Anforderungen, die Sporttreibende, die in Vereinen organisiert sind, und darüber hinausgehend unorganisierte Sporttreibende stellen. Die Planung für diesen Bedarf ist ausschließlich am Goldenen Plan orientiert<sup>3</sup>.

Die Richtlinien des Goldenen Plans "enthalten die für jede Gemeinde erforderlichen Grundwerte des Sportstättenbaus nach Anzahl, Abmessung, Standort und Einzugsbereich. ... Die darin behandelten Einrichtungen beziehen sich auf Kinderspielplätze, Sport- und Schulsportplätze, Turn-, Sport- und Spielhallen, Hallenbäder und Freibäder"<sup>4</sup>. Die Zielvorstellungen und Richtwerte wurden erstmals in der I. Fassung des Goldenen Plans 1959 vorgestellt. "Die in der zweiten Fassung vorgenommenen Änderungen sind lediglich

---

1 Schulzentrumerlaß des Kultusministers Nordrhein-Westfalen v. 13.7.1971 (S MB1. NW. 2230).

2 Vorschläge der interministeriellen Arbeitsgruppe "Richtlinien zur Schulentwicklungsplanung" v. 2.4.1973, vgl. Schulentwicklungsplanung, Teil B "Planungshinweise, a.a.O., S. 51.

3 Vgl. Richtlinien zur Förderung des Sportstättenbaus, a.a.O., S. 2.

4 G. Abelbeck, Art. Goldener Plan, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, a.a.O., Sp. 1028.



auf staatliche Bestrebungen zur Entwicklung zentraler Orte und auf die technische Entwicklung im Übungsstättenbau zurückzuführen, ..., die Grundwerte blieben jedoch unverändert"<sup>1</sup>. Entsprechend der Interessenlage der Deutschen olympischen Gesellschaft waren für die Festlegung der Arten von Sportstätten und für die Bestimmung der Abmessungen die Wettkampfbestimmungen der Sportarten maßgebend<sup>2</sup>. Dieser Vorgabe wurde der Schul-, Vereins- und Allgemeinbedarf in allen Regionen der Bundesrepublik unterworfen. In der Folge gestaltete sich der Ausbau der Sportinfrastruktur in den vergangenen 20 Jahren sehr einheitlich. Die infrastrukturellen Bedingungen, die Schule, Vereine und Nichtorganisierte vorfinden, eignen sich am besten dazu, die Sportarten nach den Bestimmungen zu betreiben, die die Deutsche Olympische Gesellschaft zugrunde gelegt hat.

Nach den Plänen der Deutschen Olympischen Gesellschaft soll der Goldene Plan fortgeschrieben werden<sup>3</sup>. Neu in den Ausstattungskatalog sollen Einrichtungen aufgenommen werden, die im Wohnungsnahbereich sportliche Aktivitäten für alle Altersgruppen ermöglichen. Darüber hinaus soll der bisherigen Einseitigkeit begegnet werden durch Nebenanlagen zu den herkömmlichen Sporteinrichtungen, in denen "organisatorisch nicht gebundene" sportliche Aktivität sich entfalten kann. Diese Vorschläge werden als "Zweiter Weg" von der Deutschen Olympischen Gesellschaft offeriert wer-

---

1 D. Ewringmann, Zur Voraussage kommunaler Investitionsbedarfe, a.a.O., S. 71.

2 Vgl. H. Riese, Der Sportstätten-Leitplan als Bestandteil der kommunalen Entwicklungsplanung und seine Verwirklichung durch die Bauleitplanung, in: Sportstättenbau und Bäderanlagen, Heft 4 (1974), S. 454.

3 Vgl. Entwurf der III. Fassung der "Richtlinien für die Schaffung von Erholungs-, Spiel- und Sportanlagen" (Goldener Plan), Stand 1.8.1975, Frankfurt als Manuskript zur Verfügung gestellt, außerdem Der Goldene Plan. Ergebnisse und Fortschreibung 1974, Eine Dokumentation der Bundestagung der Deutschen Olympischen Gesellschaft, Frankfurt 7.12.1974.



den<sup>1</sup>. Es bleibt abzuwarten, inwieweit eine Differenzierung des Angebots und eine vermehrte Ausrichtung auf bislang unberücksichtigt gebliebene Bedürfnisse tatsächlich vorgenommen wird, und - das scheint noch nicht sicher - inwieweit die Landesplanung in der Zukunft die Richtlinien der Deutschen Olympischen Gesellschaft übernimmt.

Die bisher geltende I. und II. Fassung des Goldenen Plans ist von der Fachwissenschaft einer heftigen Kritik ausgesetzt worden. Unter dem Verteilungsaspekt ist die Kritik an der völligen Vernachlässigung der soziologischen Differenzierung der Sporttreibenden und deren sportlichen Verhaltensweisen durchschlagend<sup>2</sup>. Mit ihr verbunden ist die Kritik an der Privilegierung des Wettkampfsports zu Lasten des freien Sports. Das sportliche Treiben in Schule und Verein wird einseitig in diese Richtung gelenkt<sup>3</sup>.

Diese Kritik wird implizit von der sich entwickelnden Landeszielplanung für die Sportinfrastruktur geteilt, wenn sie postuliert: "Sportförderung und Sportstättenbau dürfen nicht nur die Eigenentwicklung des Sports und der Sportarten nachvollziehen; beide unterstützen gezielt neue Entwicklungen im Sport. Sportarten, welche die Voraussetzungen für eine Intensivierung im Rahmen des Breitensports bieten, sind besonders zu berücksichtigen. Die Sportvereine des Landes NW müssen besser als bisher in die Lage versetzt werden, dem Bürger Angebote im Rahmen des Breiten- und Freizeitsports zu machen. Die bereits bestehenden Sport- und Freizeitanlagen müssen für den Breiten- und Freizeit-

---

1 Vgl. G. Abelbeck, Die Fortschreibung des Goldenen Plans. Über die neuen Richtlinien für die Schaffung von Erholungs-, Spiel- und Sportanlagen, in: Sportstättenleitplanung, hrsg. v. Bund Deutscher Landschaftsarchitekten, München 1974, S. 16 f.

2 Vgl. F. Blecken, Methodik und Grundlagen der Bedarfsermittlung und Zeitplanung für Sportstätten, in: Landschaft und Stadt, Heft 6 (1972), S. 58.

3 Vgl. ebenda.

sports zu machen. Die bereits bestehenden Sport- und Freizeitanlagen müssen für den Breiten- und Freizeitsport nutzbar gemacht werden, die zukünftig zu bauenden Anlagen müssen entsprechend geplant werden. Auch die Belange bislang im Sport benachteiligter Gruppen wie Körperbehinderte und alte Menschen sind bei der Standort- und Programmplanung und bei der Ausstattung und Gestaltung von Sportstätten zu beachten. Veränderungen in der Bedarfsstruktur sowie höhere Ansprüche aller Nutzergruppen an die Qualität der Sportstätten erfordern den Ausbau, Umbau und - soweit die Standortsituation dies zuläßt - die Erweiterung bestehender Anlagen"<sup>1</sup>.

Wie bereits oben erwähnt, sollen diese neuen landesplanerischen Zielvorstellungen in Planungsrichtlinien für den Sportstättenbau konkretisiert und differenziert werden. Zu diesem Zweck wird ein Datensystem zur Erfassung und Bewertung des Sportstätten-Bestandes aufgebaut. In einer zweiten Planungsphase soll dieses System zu einem Instrument der Bedarfsfeststellung erweitert werden<sup>2</sup>. Mit der Durchführung dieses Teils der Planung ist das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) betraut. Aus der Untersuchung von JANSEN über "Grundlagen einer Infrastrukturbilanzierung" ist zu entnehmen, daß Ausgangspunkt für die Angebotspolitik eine differenzierte Analyse des Nachfrageverhaltens nach Sport- und Erholungseinrichtungen sein sollte. Die Ergebnisse der entsprechenden sport- und sozialwissenschaftlichen Forschungen sollen dabei zugrunde gelegt werden<sup>3</sup>.

---

1 Landesentwicklungsbericht 1976, a.a.O., S. 155 f.

2 Ebenda, S. 159.

3 Vgl. P.G. Jansen, Grundlagen einer Infrastrukturbilanzierung, a.a.O., S. 54 ff.

Es muß abgewartet werden, welche praktischen Ergebnisse die Reform der Zielplanung erbringen wird.

#### b) Realisierungsstrategie

Soweit die Sportinfrastruktur den Schulbedarf betrifft, wird die gleiche Realisierungsstrategie wirksam, die wir im Zusammenhang mit der Schulentwicklungsplanung und der Projektplanung durch die Schulträger vorgestellt haben. In der Regel werden die Investitionen der Gemeinden sowohl für den Schul- als auch für den Vereins- und - sofern er planerisch berücksichtigt wird - den Allgemeinbedarf durchgeführt. Die Mittel des Schulbauprogramms werden dann nur anteilig für die vorgesehene schulische Nutzung der Sporteinrichtungen gewährt.

Für die Koordination der Landes- und Gemeindeplanung soweit sie den Vereins- und Allgemeinbedarf betrifft, steht als wichtigstes Instrument der finanzielle Anreiz zur Verfügung, der durch Zweckzuweisungen ausgeübt wird. Nach der bereits angeführten Richtlinie zur Förderung des Sportstättenbaus können Anteile zwischen 30 und 70 v.H der förderungsfähigen Kosten erstattet werden. Den genauen v.H.-Satz setzt der Regierungspräsident projektbezogen fest. Voraussetzung für die Förderung ist u.a. die Einhaltung der Richtwerte des Goldenen Plans sowie eine langfristige Bedarfsplanung für die Auslastung der Einrichtung. Erwünscht ist eine Einordnung des Projekts in einen kommunalen Sportstättenentwicklungsplan. Außerdem sind die Anlagenplanungen bau- und sportfachlich zu prüfen. Hierzu sind das Institut für Sportstättenbau und die Deutsche Gesellschaft für das Badewesen zuständig.

c) Kritische Würdigung der Sportstättenplanung

Eine kritische Würdigung wird den Umstand berücksichtigen müssen, daß die Zielplanung des Landes noch nicht als abgeschlossen gelten kann. Noch immer aktuell ist eine Zielplanung, die darauf abstellt, ein als einseitig zu kritisierendes Ausstattungsprogramm als in der Tendenz einheitliches Versorgungssystem im Land zu etablieren. Es darf vermutet werden, daß die laufenden Bestrebungen zu einer stärkeren Differenzierung im Hinblick auf eine verbesserte Bedarfsorientierung führen werden. Dieses - vermutete - Streben der Landessportplanung muß sich zwei Fragen gefallen lassen:

- (1) Ist es überhaupt möglich, zentral ein so differenziertes Angebot zu planen, daß es den sozial wie regional in beträchtlichem Ausmaß unterschiedlichen Sportbedürfnissen in der Bevölkerung gerecht wird?<sup>1</sup>
- (2) Wenn aber eine äußerst differenzierte Palette von Angebotsvariationen zustande kommt, ist sie dann überhaupt noch für die Planung funktional?

In der gegenwärtigen planerischen Praxis führt die Realisierungsstrategie dazu, daß zugunsten des Einheitsausstattungskatalogs die gemeindliche Handlungsfreiheit in bedeutendem Umfang beschnitten wird. Eine Angebotsdifferenzierung muß zwangsläufig zu mehr Entscheidungsmöglichkeiten auf der kommunalen Ebene führen. Wenn aber die Gemeinden aus einem differenzierten Katalog von Angebotsvariationen wählen können, haben sie auch die Wahlfreiheit, die unter Versorgungsgesichtspunkten schlechteste auszuwählen.

---

<sup>1</sup> Dabei wird man sicher feststellen müssen, daß 20 Jahre Goldener Plan beträchtlich zu einer Angleichung der Bedürfnisstrukturen beigetragen haben.

Aus diesen Überlegungen folgt, daß der z.Zt. realisierte Zustand der Planung in jedem Fall als suboptimal zu beurteilen ist. Zugunsten relativ schlechter Lösungen wird die gemeindliche Innovationsfunktion, die bessere produzieren könnte, gebremst. Eine Lockerung der Realisierungsstrategie durch Einführung von Freiheitsspielräumen im Hinblick auf eine Differenzierung des Angebots bringt tendenziell eine Verbesserung der Versorgung. Fälle, in denen der Freiheitsraum der Gemeinden zu suboptimalen Entscheidung führt - welche im Extrem sogar eine Verschlechterung gegenüber der zur Zeit geltenden Lage bedeuten können - sind nicht auszuschließen.

Der Grund liegt in der Methode der Planungskoordination, die nicht mit Versorgungszielen, sondern mit infrastrukturellen Maßnahmen operiert. Verbesserungsvorschläge erscheinen angebracht.

V. Ansätze eines landesplanerischen Konzepts für  
eine verteilungsorientierte Sportstättenplanung  
des Landes Nordrhein-Westfalen

Das Ziel dieses Kapitels ist es, die bisherigen Überlegungen in Vorschlägen zu einem landesplanerischen Konzept einer verteilungsorientierten Planung der sozialen Infrastruktur anzuwenden. Es geht in einem solchen Konzept nicht primär darum, Ansätze für konkrete fachliche Planungen zu liefern. Dies kann nur unter Hinzuziehung von Experten aus den jeweiligen Fachgebieten geschehen. Vielmehr steht der raumplanerische Aspekt der Gleichwertigkeit im Vordergrund. Neu - und das ist eben die Verteilungsorientierung der Planung - ist nunmehr, daß die Gleichwertigkeit der Versorgung an den tatsächlich verteilten sozialen Gütern gemessen wird. Die Struktur und die Häufigkeit der Benutzung von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur stellen damit die Größen dar, in denen die Versorgungsziele ausgedrückt werden.

Ansätze für ein solches Konzept sollen exemplarisch für die Sportstättenplanung entwickelt werden. Für diese Auswahl spielte vornehmlich die Überlegung eine Rolle, daß ein Konzept in seinen Grundzügen entwickelbar sein sollte, ohne detaillierte fachliche Aspekte aufnehmen zu müssen. Hierzu erscheint die Sportstättenplanung geeignet, wird doch allgemein die Ansicht vertreten, daß im großen und ganzen alle fachlichen Probleme durch den Sachverstand zu lösen sind, der im Rahmen der gemeindlichen Planung aufgebracht werden kann,



Eine Konzentration auf den Bereich der Sportstättenplanung soll jedoch nicht den Eindruck erwecken, daß eine Transferierbarkeit der hier angestellten Überlegungen auf andere Planungsbereiche ausgeschlossen ist. Die Planung als eine gezielte Verteilung von Nutzen zu gestalten, dürfte in allen Bereichen der sozialen Infrastruktur möglich sein. Es sind nur die jeweiligen fachlichen Besonderheiten des Planungsbereichs zu berücksichtigen.

Zur Anwendung der bisherigen Überlegungen seien an dieser Stelle die wichtigsten Kernpunkte wiederholt:

Bisher konnte festgestellt werden, daß die Versorgungsplanung eine gezielte Verteilung von Nutzen zur Aufgabe hat. Ergänzend wurde gesagt, daß in einem raumplanerischen System eine verteilungsorientierte Zielplanung nur verbunden mit einer geeigneten Realisierungsstrategie wirksam sein könne. Realisierungsstrategie und Zielplanung bedingen einander.

In dem theoretischen 3. Kapitel kamen wir in bezug auf die Zielplanung zu dem Ergebnis, daß die Versorgungsziele in einem Verfahren der stufenweisen Konkretisierung aufgestellt werden sollten. Der Aufgabe von Experten wurde dabei große Bedeutung beigegeben. Die Ziele sollten über Output- bzw. Outputersatzindikatoren, z.B. Benutzungsfälle, gemessen werden. Bei der Realisierungsstrategie sprachen zugkräftige Argumente für eine Koordination von Landes- und Gemeindeplanung mit Hilfe von verteilungsorientierten Versorgungszielen. Zu diesem Zweck können die auf ihre Eignung hin untersuchten Institutionen und Instrumente der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen dienen.

Bei der Analyse der Planungspraxis zeigten sich innerhalb der Fachplanungen noch weitere Koordinationsinstrumente auf der Landes- wie auf der Gemeindeebene, die für eine Übertragung auf die Sportfachplanung in Erwägung gezogen werden können. Hier sind die Landesfachpläne, z.B. der Landesaltenplan und die Fachpläne auf kommunaler Ebene, z.B. der Schulentwicklungsplan, zu nennen.

Für die Vorgehensweise in diesem Kapitel ergibt sich daraus, daß in einem Abschnitt Überlegungen zu einer Sportzielplanung angestellt werden müssen, in der verteilungsorientierte Versorgungsziele in einem abgestuften Planungsverfahren konkretisiert werden. In einem weiteren Abschnitt muß eine Realisierungsstrategie skizziert werden, in der die Zielkoordination über verteilungsorientierte Versorgungsziele erfolgt und die raumplanerischen Koordinationsinstrumente eine Zielerfüllung auf der Planungsebene der Gemeinden bewirken.

#### A. Zielplanung

Wesentlichster Bestandteil der Zielplanung ist die Aufstellung von Versorgungszielen, die die Verteilung von Nutzen zum Gegenstand haben. Nutzen ist dabei als Befriedigung von Bedürfnissen zu interpretieren. Der Prozeß einer - in der Regel projektbezogenen - Systemanalyse zur rationalen Zieldeduktion läßt sich - bezogen auf unsere Problemstellung - auf zwei Fragenbereiche der Landeszielplanung reduzieren:

- Kenntnis und meritorische Bewertung der Bedürfnisse der Bevölkerung,
- Kenntnis der infrastrukturellen Bedürfnisbefriedigungsmittel und Bewertung nach dem Kriterium ihrer Wirksamkeit.

Antworten innerhalb dieser Problembereiche sollen in einem stufenweisen Prozeß der Konkretisierung der Ziele erfolgen; d.h. gleichzeitig, daß auf jeder Stufe die beiden Problembereiche relevant sind. Aus dieser Anforderung an die Zielplanung ergeben sich zwei weitere Fragenbereiche.

- Wie ist eine stufenweise Konkretisierung der Ziele vorstellbar? Wie bestimmt man den geeigneten Konkretheitsgrad von Zielen?
- Wer soll die Konkretisierung mit welchen planerischen Mitteln erreichen?

In dem Bemühen, Kenntnisse über die sportlichen Bedürfnisse der Bevölkerung zu erlangen, kann die Planung in zwei grundlegenden Tatsachen Orientierungspunkte für die Lösung dieser komplexen Aufgabe finden. Erstens sind die Bedürfnisse nicht willkürlich den Menschen zu eigen, sondern stehen in der Regel in einem analysierbaren Abhängigkeitsverhältnis zu den Elementen der Umwelt, in der die Menschen leben. Auf diese schlichte Tatsache weisen nicht zuletzt die in stattlicher Zahl durchgeführten Untersuchungen der empirischen Sozialforschung hin. Die Elemente der Umwelt stehen in unterschiedlich enger Beziehung zu den Bedürfnissen. Deshalb ist es möglich, die Bedeutung, die verschiedene Determinanten der Nachfrage - Nachfrage als offenbartes Bedürfnis genommen - besitzen, zu untersuchen und ggfs. zu

quantifizieren. Sehr entscheidende unabhängige Variable für die Existenz und die Art der Ausprägung von sportlichen Bedürfnissen ist u.a. das Vorhandensein und die Art und Qualität des Vorhandenseins von öffentlichen Infrastruktureinrichtungen, die der Befriedigung der Bedürfnisse dienen können. Andere für sportliche Bedürfnisse ausschlaggebende Umweltelemente sind z.B. die Landschaft, die Lage der Wohnung etc. Ein weiterer im Zusammenhang mit der Abhängigkeit der Bedürfnisstruktur von der Umwelt zu erwähnender Faktor kommt hinzu. Die Umweltelemente wirken nämlich nicht auf alle Menschen gleich. Im sportlichen Bereich hängt sie z.B. in bedeutendem Ausmaß von der Stellung des Menschen im Lebenszyklus ab. Aber auch sozial differenzierende Merkmale wie Geschlecht, Bildungsniveau, soziale Klassenzugehörigkeit u.a. spielen eine Rolle.

Die zweite Tatsache bezieht sich darauf, daß durch die sportliche Aktivität des Menschen externe Effekte eintreten, die von der staatlichen Planung als erwünscht bewertet werden könnten. Die Erfüllung des reinen Selbstzweckes nach körperlicher Betätigung stellt dann einen Effekt dar, der als Primäreffekt bezeichnet werden könnte. Jene Wirkungen des Sports, die als zusätzlicher Nutzen interpretiert werden könnten, hießen dann Sekundäreffekte. Als Beispiele hierzu können angeführt werden, daß durch den Sport positive Effekte auf die Gesundheitssituation ausgeübt werden. Darüber hinaus gibt es erzieherische Werte, die durch den Sport gefördert werden. Weiterhin ist der Breitensport eine notwendige Voraussetzung für den Leistungssport, der aus wirtschaftlichen aber auch aus politischen Gründen als wertvoll angesehen wird.

Die Primär- und Sekundäreffekte bestimmen die Ausrichtung der allgemeinen politischen Zielvorstellungen, die in die Sportplanung eingehen. Sie ermöglichen unmittelbar oder durch weitere Konkretisierung eine Selektion der Bedürfnisse und letztlich eine meritorische Bewertung.

Auf diesen beiden grundlegenden Tatsachen kann die Zielplanung aufbauen. Beginnen wir mit der Abhängigkeit der Bedürfnisse von den Elementen der Umwelt. Über Kenntnisse darüber verfügen Experten aus dem Bereich des praktischen Sports und der Sportwissenschaft. Die interessantesten Informationen, die von ihnen in die Planung eingebracht werden können, beziehen sich auf die Abhängigkeit der Bedürfnisse von den Ausstattungsmerkmalen der Infrastruktur. Gerade hierzu hält die Fachwissenschaft eine Reihe von Analysen bereit, die untersuchen, wie durch eine differenzierte Gestaltung des Angebots differenzierte Bedürfnisse angesprochen werden<sup>1</sup>. In der Regel wird die Inanspruchnahme der Einrichtungen als Ausdruck für das Vorhandensein eines Bedürfnisses gewertet. Doch ist die Theorie durchaus soweit fortgeschritten, die Variation der Benutzerstrukturen durch Einsatz verschiedener Infrastrukturalternativen zu simulieren<sup>2</sup>.

An dieser Stelle muß darauf hingewiesen werden, daß die Abhängigkeit der Bedürfnisse von der Art des infrastrukturellen Angebots eine Schraube ohne Ende darstellt; ein Umstand der zu einer Eskalation des

---

1 Vgl. z.B. F. Blecken, Multifunktionalität von Sportstätten - Vorrang: Sportgerechtigkeit oder Freizeitwert?, in: Sportstättenleitplanung, a.a.O., S. 45 ff.

2 Vgl. W. Nohl, Zur Ermittlung planungsrelevanter Bedürfnisse. Dargestellt am Beispiel städtischer Freiräume, in: Natur und Landschaft, 50. Jg. (1975), Heft 8/9, S. 228 ff.

Angebots führen würde, wollte die Planung sich allein an dem Vorhandensein von Bedürfnissen orientieren. Es ist daher notwendig, eine Auswahl darüber zu treffen, welche Bedürfnisse für die Planung als relevant angesehen werden sollen und welche nicht. Hilfsmittel dieser Bewertung können die feststellbaren Primär- und Sekundäreffekte sein.

Aussagen über die politische Bewertung der Primär- und Sekundäreffekte des Sports sind zum einen als unmittelbare Aussagen zum Aufgabengebiet Sport zu finden. Darüber hinaus können sie abgeleitet werden aus der Gewichtung, die die Sektoren in der Politik erfahren, zu deren der Sport Sekundäreffekte aufweist. Letztlich findet eine globale Bewertung des Sports durch die Höhe, mit der seine Förderung im Etat bedacht wird statt.

Auf diesem Grundgerüst, basierend auf Hypothesen über der Abhängigkeit zwischen den Bedürfnissen und den Elementen der Umwelt sowie den politischen Zielen, ruht das Modell von MARQUARD, in dem eine Ermittlung des Bedarfs der Bevölkerung für überwiegend im Freien stattfindende Erholungsformen durchgeführt wird<sup>1</sup>.

Die Planung, für die das Modell aufgestellt ist, betrifft städtische Grünanlagen und Parks. Die Region umfaßt das gesamte Stadtgebiet von Berlin (West).

Die Beziehung zwischen den Bedürfnissen und der Umwelt gehen als "Prämissen" in das Modell ein. Nach

---

<sup>1</sup> Vgl. K.-H. Marquardt, Die Bedarfsermittlung für eine offengelegte wirtschaftliche Planung von öffentlichen innerstädtischen Erholungseinrichtungen für überwiegend im Freien stattfindende Erholungsformen, Diss. Berlin 1973.



einer eingehenden Analyse der einschlägigen sozial-  
lempirischen und landschaftsbaulichen Untersuchungen<sup>1</sup>  
ermittelte MARQUARD den Zusammenhang für seine Aufga-  
benstellung mittels einer Befragung der Bevölkerung.  
Darüber hinaus führt er eine Befragung von Sachver-  
ständigen in der Berliner Behörde sowie in Freizeit-  
vereinen und von Politikern durch. Aus ihr entwickelt  
er die "Ziele" des Modells. Im Ergebnis ist MARQUARD  
in der Lage, sowohl eine Beschreibung der gewünsch-  
ten Nutzungsarten verschiedener sozialer Gruppen als  
auch der Ausstattung von Grünanlagen und Parks zu lie-  
fern. Dieser Ansatz ist sicherlich auf andere Be-  
dürfnisarten und Regionen übertragbar.

Es kann hier nicht abgeschätzt werden, inwieweit es  
zweckmäßig erscheint, dieses oder andere Modelle für  
das Gebiet des Landes Nordrhein-Westfalen einzusetzen.  
Es spricht schon das Argument der Fülle von Daten,  
die zu verarbeiten wären, wenn nicht rigoros niveli-  
ert werden soll, dagegen. Auch impliziert seine  
Anwendung auf das ganze Land bezogen eine zentrale  
Planung. Es dürfte daher zumindest auf den höheren  
Ebene der Planung zweckmäßiger sein, mit Experten-  
befragungen zu arbeiten. Was jedoch gezeigt worden  
ist, ist der Umstand, daß die Ermittlung der Bedürf-  
nisse und ihre meritorische Bewertung für die Landes-  
sportplanung keine Unmöglichkeit zu sein braucht.  
Dabei ist allerdings Voraussetzung, daß die Umwelt  
der Menschen als entscheidende Determinante in die  
Analyse einbezogen wird. Wichtigstes Umweltelement  
ist dabei der planerische Aktionsparameter  
Infrastruktur.

---

<sup>1</sup> Vgl. "Teil III Kritische Untersuchung praktizierter Bedarfs-  
ermittlungen und Bedarfsermittlungsmethoden", ebenda, S. 57 ff.

Für die Formulierung der Versorgungsziele läßt sich deshalb eine allgemeine Schlußfolgerung ziehen: Es ist zweckmäßig, die Versorgungsziele, die sich auf eine bewußte Verteilung von Nutzen richten, in einer Beziehung zur Umwelt - und hier insbesondere zu infrastrukturellen Bestandteilen der Umwelt - auszudrücken.

Im folgenden soll nunmehr der Prozeß der Ableitung von Versorgungszielen der Sportplanung in seinen wesentlichen Phasen skizziert werden. Dabei wird die Heranziehung von Sachverständigen unterstellt. Es ist aber durchaus denkbar, daß auf einzelnen Ebenen der Konkretisierung mit einem Bedarfsermittlungsmodell gearbeitet wird.

Im Mittelpunkt einer ersten Phase müßte die Aufstellung von allgemeinen Versorgungszielen stehen. Sie sollen aufzeigen, welche gesellschaftlich und politisch relevanten Bedürfniskategorien in die weitere Planung aufzunehmen sind. An Beispielen aufgezeigt, könnte es sich dabei um folgende normative Vorstellungen handeln:

- jeder Bürger sollte die Freuden genießen können, die durch spielerische und sportliche Leistungen erfahrbar werden. Dahinter stehen Vorstellungen, die sich auf die allgemeinen Entfaltungsmöglichkeiten des Menschen beziehen.
- alte Menschen sollten sich körperlich in "zweckfreier" Weise betätigen, um bestimmten Krankheiten vorzubeugen. Dahinter stehen gesundheitspolitische und ökonomische Vorstellungen.

- Jugendliche sollen in Spiel und Sport den kontrollierten Wettkampf zwischen Individuen und Gruppen lernen. Dahinter steht die Vorstellung, den noch nicht voll sozialisierten Teilen der Gesellschaft die unsere Ordnung tragende Dialektik von Konkurrenz und Solidarität zu verdeutlichen.

Zur Aufstellung dieser allgemeinen Versorgungsziele sind Experten und Politiker aus verschiedenen Fachrichtungen heranzuziehen, z.B. Mediziner, Pädagogen, Sozialpsychologen, Politologen, Ökonomen.

In einer zweiten Phase sollten die allgemeinen Versorgungsziele in allgemeine Aktivitätsziele transformiert werden. Hinter dieser Empfehlung steht der Gedanke, daß die allgemeinen Versorgungsziele eine allzu abstrakten Charakter besitzen, als daß sie unmittelbar erreicht werden können. Da sie sich auf bestimmte Zustände bei Menschen richten, bedürfen sie zu ihrer Erreichung auf sie gerichtete individuelle Aktivitäten<sup>1</sup>. Außerdem stellt die Umwandlung in Aktivitäten einen ersten Schritt auf dem Wege zu einer objektiven Meßbarkeit der Ziele dar.

Allgemeine Aktivitätsziele knüpfen somit an solche Verhaltensweisen der Bevölkerung an, die in einer instrumentalten Beziehung zu den allgemeinen Versorgungszielen stehen. Beispiele hierfür sind folgende:

- sportliche Verhaltensweisen alter Menschen,
- Leistungssportarten Jugendlicher,
- Freizeitsportarten Erwachsener mittleren Alters etc.

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu z.B. die methodischen Überlegungen von D. Affeld, Rahmenbedingungen und Möglichkeiten raumbezogener Freizeitplanung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9 (1974). Derselbe, Zur Planungstauglichkeit sozialwissenschaftlicher Freizeitforschung, in: Informationen des Instituts für Raumordnung, 21. Jg. (1971), Nr. 24.

An dieser Stelle der Planung wird die Abhängigkeit von den Elementen der Umwelt der Bevölkerung erstmals zu berücksichtigen sein. Die Verhaltensweisen der Bevölkerung sind deshalb insbesondere im Zusammenhang mit dem Vorhandensein der entsprechenden Infrastrukturausstattung zu sehen. Beispielsweise ist es so, daß Schwimmen als eine Sportart gilt, die bis ins hohe Alter hinein ausgeübt werden kann und ausgeübt wird. Unter den in unserem Breiten vorherrschenden Bedingungen ist eine regelmäßige Ausübung dieses Sports an die Erreichbarkeit eines Schwimmbades gebunden.

Zwei weitere Aspekte im Zusammenhang mit der Aufstellung allgemeiner Aktivitätsziele sollen hervorgehoben werden. Erstens ist es bedeutsam, die Beziehung zwischen den Verhaltensweisen und den allgemeinen Versorgungszielen klarzulegen<sup>1</sup>. Die Beiträge, die von den Verhaltensweisen auf die Versorgungsziele ausgehen, sind unterschiedlicher Qualität. Außerdem sollten Zielkonflikte für die Planung transparent gemacht werden: z.B. bewirkt der Höchstleistungssport positive Sekundäreffekte in bezug auf wirtschaftliche und bestimmte politische Ziele. Gleichzeitig weisen Mediziner seine gesundheitlichen Gefahren nach. Auf diese Weise wird es möglich sein, zu einer Bewertung der Verhaltensweisen zu gelangen.

Zweitens darf die Planung nicht der Versuchung erliegen, allein die tatsächlich vorhandenen sportlichen Verhaltensweisen einzubeziehen. Gerade den potentiell Erreichbaren gehört die Aufmerksamkeit einer bedürfnisbezogenen Planung<sup>2</sup>. Hierauf sollte bei der

---

1 Vgl. J. Braun, W. Mathias, Freizeit und regionale Infrastruktur, Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Heft 103, Göttingen 1975, S. 24 ff.

2 Vgl. hierzu insbesondere die Vorschläge von W. Nohl, Zur Ermittlung planungsrelevanter Bedürfnisse, a.a.O., S. 230 f.

Zusammensetzung der Expertengruppe, die die Planung durch ihren Sachverstand unterstützt, geachtet werden. Deshalb ist das Delphi in dieser Phase um quantitative Sozialforscher, Sportwissenschaftler und erfahrene Fachleute der Praxis zu erweitern.

Entsprechend der skizzierten Vorgehensweise besitzt ein allgemeines Aktivitätsziel zwei Komponenten: Einmal eine Bedürfniskomponente, welche die Verhaltensweise näher beschreibt, die in der Lage erscheint, ein an den Bedürfnissen orientiertes allgemeines Versorgungsziel zu erfüllen. Zum zweiten eine Umweltkomponente, welche als Ergänzung die Abhängigkeit der Verhaltensweise von Elementen der Umwelt - insbesondere der INfrastruktur - beschreibt.

Hierzu zwei Beispiele:

- Alte Menschen sollen regelmäßig in einem öffentlichen Hallenbad schwimmen.
- Begabte Jugendliche sollen intensiv in einer Freisportanlage leichtathletische Höchstleistungen trainieren<sup>1</sup>.

Die soziale Verhaltensweise ist bei den allgemeinen Aktivitätszielen zu einem Planungsziel umformuliert. Die Umweltkomponente besitzt gleichzeitig instrumental Charakter für die Planung.

In einer dritten Phase sollen die allgemeinen Aktivitätsziele in konkrete Aktivitätsziele transfor-

---

<sup>1</sup> Die Formulierung der Ziele mag irreführend zu der Annahme verleiten, es handele sich um den Versuch einer Normierung und Planung individueller Verhaltensweisen. Das Gegenteil ist richtig. Die Ziele stellen nur Vorstellungen dar, die an den Bedürfnissen orientiert entwickelt, Richtwerte für die konkrete Ausgestaltung des infrastrukturellen Angebots durch die Planungsträger bedeuten. Der Erfolg dieser Planung soll gerade nicht ein normiertes Verhalten in landeseinheitlich gleichartigen Infrastruktureinrichtungen sein, sondern vielfältige Verhaltensformen in variabel ge-



miert werden. Ziele dieser Phase der Zielplanung ist die Differenzierung und Konkretisierung der bislang allgemeinen Zielsetzungen. Zum Zweck einer Differenzierung der Bedürfniskomponente ist eine weitergehende Disaggregation der sozialen und regionalen Verhaltensweisen in bezug auf den Sport notwendig. Regionale und in ihnen soziale Detailstudien sind angebracht. Der Sachverstand der Zielplanung ist insbesondere durch erfahrene Praktiker anzureichern.

Da die Ermittlung und Bewertung der Bedürfnisse in Abhängigkeit von der Umwelt zu sehen ist, muß und *actu* eine weitergehende Differenzierung der Umweltkomponente erfolgen. Dabei ist in dieser Phase weitaus mehr als in der Phase der Aufstellung allgemeiner Aktivitätsziele auf die tatsächlichen Verhaltensweisen in der gegebenen Umwelt zu achten. Diese Forderung muß gestellt werden, da jede Veränderung der Verhaltensweisen nur durch Veränderungen der Umwelt auf der Basis der derzeit tatsächlich vorhandenen Umweltelemente bewirkt werden kann. Bezogen auf die Infrastruktur, als wichtigsten Aktionsparameter bedeutet dies, daß es einem Neubeginn der Infrastrukturpolitik "auf der grünen Wiese" nicht geben kann. Zur Konkretisierung der Umweltkomponente ist daher eine eingehende Bestandsaufnahme - sowohl als Inventur<sup>1</sup> als auch als Nutzungsanalyse<sup>2</sup> - erforderlich.

---

Fortsetzung der Fußnote von S. 267  
stalteten öffentlichen Einrichtungen.

1 Mit diesen Arbeiten ist das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen in Dortmund befaßt. Vgl. auch methodisch die Beiträge von E. Bones, K. Trojahn, G. Schlesiger, Bestandsaufnahme und kritische Bewertung vorhandener Sportanlagen, in: Sportstättenleitplanung, a.a.O.

2 Z.B. durchaus in dem Stil der Untersuchung von B. Nake-Mann, H. Neumann, Infrastruktur in nordrhein-westfälischen Gemeinden Analyse der sozio-ökonomischen Determinanten der kommunalen Ausstattung und Untersuchung der quantitativen und qualitativen Versorgung der Bevölkerung. Forschungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen. Nr. 2584/Fachgruppe Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Hrsg. im Auftrag des Ministerpräsidenten H. Kühn v. Minister für Wissenschaft und Forschung J. Rau, Opladen 1976.



Im Ergebnis sollen somit die konkreten Aktivitätsziele aus der Sicht der Planung wünschbare und auf der Basis einer Veränderung des Vorhandenen realisierbare Verhaltensweisen der Bevölkerung darstellen, durch welche positive Beiträge zu den allgemeinen Versorgungszielen geleistet werden. Durch eine Modifikation der vorher benutzten Beispiele können solche Ziele veranschaulicht werden:

- Menschen über 60 Jahre, die in den Ballungsgebieten wohnen, sollen jährlich fünfzig mal in einem öffentlichen Hallenbad, in dem die Wassertemperatur über 23<sup>0</sup> beträgt, schwimmen.
- 9 % aller Jugendlichen zwischen 16 und 20 Jahren im ländlichen Raum und 12 % der gleichen Altersgruppe in Verdichtungsgebieten sollen nach den Regeln des Deutschen Leichtathletikverbandes in Kampfbahnen mit definierter wettkampfmäßiger Ausstattung trainieren<sup>1</sup>.

Die Bedürfniskomponente ist differenziert und konkretisiert worden. Die Umweltkomponente, in der die Gestaltung wichtiger Elemente der Umwelt, welche die Bedürfniskomponente determinieren, beschrieben wird, ebenso.

In einer vierten Phase letztlich müssen die konkreten Aktivitätsziele in verbindliche verteilungsorientierte Versorgungsziele transformiert werden. In dieser Phase sind keine inhaltlichen Veränderungen der Ziele mehr vorzunehmen. Vielmehr handelt es sich darum, die wünschbaren und im Rahmen der Infrastruk-

---

<sup>1</sup> Auch an dieser Stelle sollte wiederholend hervorgehoben werden, daß es sich hierbei um Planungsziele handelt, die allein für die Planung des Angebots an den Bürger maßgeblich sein sollen. Ob der Bürger ein attraktives Angebot annimmt und sich darin in gewünschter Weise verhält, soll weiterhin seine freiwillige Entscheidung bleiben.

turpolitik realisierbaren Aktivitätsziele mit den finanziellen Restriktionen der Planung zu konfrontieren. Die finanziellen Restriktionen betreffen primär die Umweltkomponente der Ziele. Doch ist wegen des Zusammenhangs von Verhaltensweisen und Infrastrukturausstattung in der Regel die Bedürfnis-komponente mitbetroffen. Beispielsweise muß ein Hal-lenbad bestimmte qualitative Mindestansprüche erfüllen, damit es von alten Menschen frequentiert wird. Geht man von der allgemeinen Erfahrung aus, daß die Wünsche größer als die finanziellen Möglichkeiten sind, bedeutet die vierte Phase noch einmal eine Auswahl und Prioritätensetzung. Dabei ist die Festlegung der finanziellen Restriktion der Planung und die Bewertung der Ziele zu einer Rangfolge<sup>1</sup> nicht isoliert zu betreiben. Die Koordination der Finanz- und der Fachplanung soll - und über diese allgemeiner Bemerkung hinaus soll der Apsket hier nicht weiter verfolgt werden - im Ergebnis bewirken, daß sich zwischen den Ressorts die Grenznutzen, die durch die jeweils zuletzt investierte Einheit gestiftet werden, ausgleichen. Dieses theoretische Postulat kann natürlich nur Richtschnur für die hier zu fällenden politischen Entscheidungen sein. Es folgt jedoch daraus, daß auch in dieser Phase fach-wissenschaftlicher Sachverstand zur Beratung herangezogen werden sollte, welcher die Nutzeneinbußen, die durch alternative Finanzrestriktionen hervorgerufen werden, abzuschätzen weiß.

---

<sup>1</sup> Vgl. zu den Methoden einer diesbezüglichen Bewertung P.R. Puf, Erfassung und Leistungsbewertung des Bestandes ver-kehrlicher Infrastruktur - dargestellt am Beispiel von Verkehrs-netzen, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, hrsg. v. H.St. Seidenfus, Heft 73, Göttingen 1973.

Im Ergebnis bewirkt die vierte Phase eine Eliminierung von Zielen, deren Erreichung als zu teuer erachtet wird, sowie eine zeitliche Prioritätensetzung für die Ziele, deren Realisierung angestrebt wird. Die Zielplanung des Landes verfügt somit über Versorgungsziele, die an der Verteilung von Nutzen orientiert sind, sowie über eine Vorstellung darüber, in welcher Zeit sie erreicht werden sollen.

An die vierte Phase kann sich unmittelbar die Planungsphase anschließen, in der die Transformation der Ziele in Versorgungszustände vollzogen wird.

Wenden wir uns zum Abschluß der Ausführungen über die Zielplanung noch den Fragen zu, die mit der geforderten stufenweisen Konkretisierung der Versorgungsziele verbunden sind. Zunächst einmal ergibt sich aus den vorgeschlagenen vier Phasen der Zielplanung bereits eine stufenweise Konkretisierung bis hin zu unmittelbar für die Zwecke der Landesplanung verwendbaren Zielformulierungen. Fragen wir uns, inwiefern diese Gliederung auf die landesplanerischen Institutionen übertragen werden kann<sup>1</sup>.

Die Aufstellung allgemeiner Versorgungsziele, die in der Phase I vorgesehen ist, determiniert den gesamten folgenden Prozeß der Zieldeduktion. Ihr sollte daher allerhöchste Legitimation zukommen. Es erscheint daher erforderlich, daß sie unter Beteiligung des Landtages, bzw. eines Landtagsfachausschusses abläuft. Der Landtag sollte dabei nach Vorlagen und Entwürfen des Kultusministeriums arbei-

---

<sup>1</sup> Es erscheint notwendig, darauf hinzuweisen, daß die Aufgabenverteilung zwischen den landesplanerischen Institutionen entscheidend politisch determiniert ist. Die folgenden Vorschläge folgen jedoch ausschließlich fachlichen Gesichtspunkten, die bei politischen Entscheidungen Berücksichtigung finden könnten.

ten, die unter fachwissenschaftlicher Assistenz entstanden sind. In Anhörungsverfahren könnte sich der Landtagsausschuß auch fachlich beraten lassen.

Die Aufstellung und Ableitung allgemeiner Aktivitätsziele sollte innerhalb der Ministerialbürokratie erfolgen. Hinzugezogen werden sollte der zu dieser Phase erforderliche Sachverstand. Er könnte ergänzt werden durch Sachverständige, die auf regionale Besonderheiten hinweisen können. Auf diese Weise wird der Übergang zur nächsten Phase erleichtert. Geeignet hierzu erscheinen Praktiker, die von den Bezirksplanungsräten nominiert werden könnten.

Die Phase III der Aufstellung von konkreten Aktivitätszielen sollte allgemein keiner Institution allein zugewiesen werden. Je nach dem zu erzielenden Konkretheitsgrad ist fallweise zu entscheiden. Dabei stehen drei Möglichkeiten zur Auswahl. Erstens die gesamte Planung in dieser Phase verbleibt im Kultusministerium. Zweitens sie vollzieht sich unter Beteiligung der Bezirksplanungsräte und drittens wird sie ausschließlich an den Bezirksplanungsrat delegiert.

Die dritte Möglichkeit sollte nur dann gewählt werden, wenn die landesfachplanerischen Zielvorstellungen nicht so detailliert sind, so daß sich die Landesplanung mit der Aufstellung allgemeiner Aktivitätsziele bescheiden kann. Hinsichtlich der beiden anderen Möglichkeiten sollte man sich pragmatisch entscheiden. Die Beteiligung der Bezirksplanungsräte bringt den Vorteil, neuen regionalen Sachverstand in die Planung einbeziehen zu können. Andererseits kommen spezifisch regionale und örtliche Interessen bereits jetzt zum Tragen. Dies kann erwünscht wie unerwünscht sein. Die Landesplanung, die sich ausschließ-

lich innerhalb der staatlichen Administration vollzieht, könnte - ähnlich wie in der Schulplanung - aus versorgungspolitischen Gründen daran interessiert sein, möglichst konkrete Ziele ohne Beteiligung der Gebietskörperschaften aufzustellen. Tendenziell sollte jedoch der Möglichkeit II der Vorzug gegeben werden, denn dies käme gewiß der Vielfalt im öffentlichen Angebot zugute. Vorbild für das Planungsverfahren könnten die Regelungen sein, die für die Erstellung der Gebietsentwicklungspläne Gültigkeit besitzen.

Die letztlich erforderliche Transformation in konkrete verteilungsorientierte Versorgungsziele sollte in einer planerischen Kooperation erfolgen. Darin sollten folgende Institutionen aus sachlichen Gründen beteiligt werden. Einmal natürlich das Kultusministerium als zuständiges Fachressort. Sodann das Finanzministerium für die gebotene finanzielle Koordination. Ebenfalls sollte die Landesplanungsbehörde zur Berücksichtigung der sonstigen Koordinationsanfordernisse überfachlicher Art beteiligt sein.

Erwägenswert wäre die Beteiligung der Bezirksplanungsräte. Hierfür sprechen zwei Gründe. Erstens sind sie an der Aufstellung der fachlichen Ziele beteiligt gewesen. Und zweitens beziehen sich die Ziele dieser Phase unmittelbar auf die örtlichen Verhältnisse im Bezirk. Hier ist eine überfachliche Koordination auf Bezirksebene zu berücksichtigen. Beispielsweise könnten Fälle existieren, in denen eine Gemeinde im Bezirk durch Nachholbedarfe in anderen Versorgungsaufgaben so stark belastet ist, daß c.p. eine Erfüllung der sportlichen Versorgungsziele unmöglich erscheint. Eine Anpassung der Ziele ist dann erforderlich.

Für die Beteiligung der Bezirksplanungsräte sind rechtlich bereits seine Informations- und Beratungsrechte im Hinblick auf die Förderprogramme des Regierungspräsidenten vorhanden. Eine Erweiterung dieser Rechte zu einem Beteiligungsrecht wäre erwägenswert.

Fragen wir uns zum Schluß noch, in welcher Form eine Darstellung der Zielplanung vorgenommen werden kann. Sie ist nötig, damit die rechtlichen Wirkungen der Planung eintreten.

Die allgemeinen Versorgungsziele könnten in einem Erläuterungsbericht zum Landesentwicklungsprogramm dargestellt werden. Es wäre ausreichend, wenn sie den Charakter von Landtagsprotokollen besäßen, die sich auf das Gesetz Landesentwicklungsprogramm beziehen. Die Anknüpfung an das Landesentwicklungsprogramm brächte gleichzeitig zum Ausdruck, daß die fachliche Planung als Bestandteil der Raumplanung gesehen wird.

Dieser Richtung folgend, bietet sich eine Darstellung der allgemeinen Aktivitätsziele in Erläuterungsberichten zu den Landesentwicklungsplänen an. Von den bereits bestehenden sind hierzu die Pläne I/II und III in Betracht zu ziehen. Auch hier ist die Integration in die Raumplanung vorhanden.

Entsprechend könnten die konkreten Aktivitätsziele in Erläuterungsberichten zu den Gebietsentwicklungsplänen der Bezirksplanungsräte dargestellt werden.



Endlich müßten die konkreten verteilungsorientierten Versorgungsziele ihren Niederschlag in Mitteilungen des Regierungspräsidenten an die Gemeinden finden. Damit ist gleichzeitig der Übergang von der Landes- zur Gemeindeplanung gekennzeichnet.

Als Aufgabe der Gemeindeplanung ist es anzusehen, die Transformation der Landesversorgungsziele in Versorgungszustände zu leisten. Zu diesem Zweck muß sie die Bedürfnis- und vor allem die Umweltkomponenten der Versorgungsziele auf die jeweiligen örtlichen Verhältnisse anpassen. Insbesondere im Bereich der konkreten Auswahl der infrastrukturellen Maßnahmen ist dies in der Regel ein sehr weites Feld, so daß es durchaus angebracht erscheint, insgesamt von einer fünften Planungsphase zu sprechen, die auf der Ebene der Gemeinden abläuft<sup>1</sup>. Die in dieser Phase erfolgenden Planfeststellungen könnten - dem bislang verfolgten Weg entsprechend - als Ergänzungsberichte zur Bauleitplanung dargestellt werden. Da in dieser Phase das Übergewicht der planerischen Gestaltungsmöglichkeiten auf infrastrukturellem Gebiet liegt, könnte dieser Bericht "Sportstättenleitplan"<sup>2</sup> genannt werden.

---

1 Die kommunalen Entscheidungsprozesse können hier gewissermaßen als "black box" betrachtet werden, da es uns hier um ein landesplanerisches Konzept geht. Vgl. doch zur kommunalen Freizeitplanung S. Agricola, *Verwaltete Freizeit? Ansätze zur Neuorientierung kommunaler Kulturarbeit und zur Partizipation der Bevölkerung*, Archiv für Kommunalwirtschaften, 13. Jg. (1973).

2 In diesem Vorschlag folgen wir der Idee von H. Riese, *Der Sportstättenleitplan als Bestandteil der kommunalen Entwicklungsplanung und seine Verwirklichung durch die Bauleitplanung*, a.a.O.

## B. Realisierungsstrategie

Die skizzierte Zielplanung determiniert die Regelungen, die gefunden werden müssen, um die verfolgten Ziele in konkrete Versorgung der Bevölkerung umzusetzen. Andererseits haben wir bei den Vorschlägen zur Zielplanung bereits unterstellt, daß die neue Art von Zielen, die auf die Verteilung von Nutzen abzielt, sich in dem gemeinschaftlichen Planungsprozeß von Land und Gemeinden durchsetzen läßt. Die Gedanken zur Realisierungsstrategie müssen demnach parallel zur Zielplanung entwickelt werden. Nur ihre Darstellung kann nacheinander erfolgen<sup>1</sup>.

Zur besseren Übersicht sollen zunächst die Bestandteile der Realisierungsstrategie kurz vorgestellt und sodann näher erläutert werden.

- Die konkreten verteilungsorientierten Versorgungsziele werden als landesplanerische Ziele, die die sportliche Versorgung des Ortes betreffen, den Gemeinden vom Regierungspräsidenten mitgeteilt. Zum Zwecke der Koordination werden darüber hinaus weitere Instrumente eingesetzt.
- Den Gemeinden werden zur Unterstützung ihrer infrastrukturellen Maßnahmen schlüsselgebundene Zweckzuweisungen gewährt. Der Schlüssel ist dabei an die Zielvorgabe gebunden. Die Höhe der Zweckzuweisung ist von der Anzahl der Aktivitäten und damit der Versorgungsfälle abhängig.

---

<sup>1</sup> Auch in diesem Abschnitt muß vornehmlich aus der Sicht der Landesplanung argumentiert werden, da es sich um ein landesplanerisches Konzept handelt. Die kommunalen Entscheidungsprozesse sollen nur dann angesprochen werden, wenn die Durchsetzung der Konzeption auf dieser Ebene problematisch erscheint.

- Der Regierungspräsident nutzt seine Genehmigungsrechte im Zusammenhang mit der Bauleitplanung dazu, um die Gemeinden zur Aufstellung eines Sportstätten-Leitplanes zu bewegen.
- Im Rahmen seiner Möglichkeiten bewirkt der Regierungspräsident eine Anpassung der Gemeindeplanung an die im Erläuterungsbericht zum Gebietsentwicklungsplan festgelegten landesplanerischen Ziele.

Die Zielvorgabe erfolgt grundsätzlich an jede Gemeinde. Dies ist gerechtfertigt, da die Einzugsbereiche der sportlichen Infrastruktur, die wir hier - im Zuständigkeitsbereich des Kultusministers gelegen - unterstellen, in der Regel nicht die Gemeindegrenzen überschreiten. Diese Aussage wird gestützt durch die nach der Gebietsreform beträchtlich erweiterten Gemeindegroßen. Um den Ausnahmesituationen gerecht zu werden, in denen zur Erfüllung der Versorgungsziele Infrastruktureinrichtungen erforderlich sind, die wirtschaftlich nur bei einem die Gemeindegrenzen überschreitendem Einzugsbereich angeboten werden können, bieten sich zwei Lösungsmöglichkeiten an. Erstens die "liberale" Lösung: Nach ihr wird es den Gemeinden selbst überlassen, Zweckverbände zur Realisierung der Versorgungsaufgabe zu bilden. Die Landesplanung ist bei dieser Lösung bereit, die Benutzung von Einrichtungen des Zweckverbandes durch Gemeindebürger als Erfüllung der Versorgungsaufgabe zu akzeptieren. Zweitens die Kreislösung: Dabei wird dem Kreis - als bereits bestehendem Gemeindeverband - die Erfüllung der Versorgungsaufgabe übertragen. Dieser hat dabei seine Planung so zu gestalten, daß die Versorgungsziele gemeindebezogen erfüllt werden, d.h. die Zielvorgaben an den Kreis beziehen sich regional auf das Gemeindegebiet. Der Kreis hat seine

Maßnahmen so zu gestalten, daß innerhalb des Kreisgebietes eine gleichwertige Versorgung realisiert wird. Die Ermittlung der Benutzung der Einrichtungen muß daher auf die gemeindliche Herkunft der Benutzer im Kreisgebiet abgestellt werden<sup>1</sup>.

Als Anreiz zur Erfüllung der vorgegebenen Ziele werden den Gemeinden (GV) schlüsselgebundene Zweckzuweisungen durch den Regierungspräsidenten gewährt. Der Anspruch darauf wird von den Gemeinden in Form von Nachweisen tatsächlich festgestellter Aktivitäten in als geeignet angesehenen Einrichtungen begründet. Als Schlüssel finden somit die verteilungsorientierten Versorgungsziele Verwendung. Wichtig für diesen Nachweis ist eine Buchführung über die "Erfolge" der Infrastrukturinvestitionen. In der Regel werden hierfür statistisch abgesicherte Stichprobenverfahren ausreichen<sup>2</sup>. Die Mittel stehen den Gemeinden zur freien Verfügung. Sie tragen insofern den Charakter allgemeiner Schlüsselzuweisungen. Faktisch müssen sie jedoch dazu verwandt werden, um den Kapitaldienst für die Infrastrukturinvestitionen zu bestreiten. Hat eine Gemeinde besonders günstig gewirtschaftet, reichen die Zuweisungen noch um Teile der laufenden Betriebskosten zu finanzieren. Plant eine Gemeinde neue Investitionen, können zur Erweiterung ihrer Verschuldungsmöglichkeiten Vorschüsse auf die in der Zukunft infolge der Investition erwarteten Zweckzuweisungen gewährt werden.

---

1 In der Praxis finden sich Beispiele, in denen der Kreis seine Versorgungsaufgabe durch mehrere im Kreisgebiet verstreut angesiedelte Einrichtungen erfüllt. So sind z.B. nach den Gebietsformen die Kreise vielfach zu groß geworden, um bestimmte Aufgaben durch eine zentrale Einrichtung in der Kreisstadt zu erfüllen. Infolge dessen ist man gezwungen gewesen, mehrere Einrichtungen im Kreis zu schaffen, bzw. bestehende Einrichtungen bestehen zu lassen, die innerhalb des Kreises geschlossene Einzugsbereiche haben. Beispiele hierzu finden sich z.B. in der Berufsschulversorgung.

2 Es besteht sicher die Gefahr, daß Benutzerstatistiken manipuliert werden. Doch sollen die Möglichkeiten, dies zu verhindern, hier nicht diskutiert werden.

Die Gemeinde ist somit in ihrer Investitionspolitik im Rahmen der vorgegebenen Ziele frei. Der Dirigismus in bezug auf die Einzelheiten der materiellen Infrastruktur unterbleibt.

Das Problem dieser erfolgsabhängigen Förderung der Gemeinden durch das Land liegt in der Tatsache, daß in der Vergangenheit in den Gemeinden unterschiedlich viel in die sportliche Infrastruktur investiert wurde. In der Folge kann es vorkommen, daß die Gemeinden mit gut ausgebauter Infrastruktur noch einmal - zusätzlich zu den bereits empfangenen projektbezogenen Zuweisungen - schlüsselbezogene Zweckzuweisungen empfangen. Die schlecht ausgestatteten Gemeinden hingegen, bekämen nur einmal eine Förderung. Um diesen Umstand zu begegnen, müßte für die Übergangszeit bis zum Abbau der Versorgungsdisparitäten eine Staffelung der Förderungshöhe erfolgen, durch die die bislang schlecht versorgten Gemeinden pro Benutzungsfall einen höheren Betrag bekämen.

Der größte Vorteil, den diese Art der Förderung gegenüber der z.Zt. üblichen projektbezogenen Förderung aufweist, besteht in der eindeutigen Erfolgsabhängigkeit der Förderung. Prämiert wird der tatsächlich verteilte Nutzen, nicht mehr eine ganz bestimmte Art von Input, die erst Nutzen stiften soll. Damit verbunden ist eine zwangsläufig sich vollziehende Änderung der Mentalität der Planer auf Gemeindeebene. Die Qualität ihrer Arbeit ist kontrollierbar geworden; und zwar ganz konkret an den Verhaltensweisen der Bevölkerung. Analog zum betriebswirtschaftlichen Bereich könnte von einer Neuorientierung von produktions- zum erfolgsorientierten Denken gesprochen werden, die bei der Gemeindesportstättenplanung bewirkt werden könnte,



denn zu jeder Planung gehörte nunmehr die Prognose der zu erwartenden Benutzung durch die Bevölkerung<sup>1</sup>. Dies hätte Konsequenzen in der praktischen Investitionspolitik. Am Anfang der Planung stünden nicht mehr die Fragen: Welche Art von Investitionen fördert das Land? Wie können wir die sog. Folgekosten der Investition möglichst gering halten? Dafür steht jetzt die Frage: Welches ist die wirtschaftlichste Gestaltung der Investition zur Erreichung einer bestimmten Menge von Versorgungsfällen? Bauliche und personelle Investitionen werden grundsätzlich gleichberechtigt in diesem Kalkül behandelt. Die Frage nach den sog. Folgekosten ist, wie es sich in einer erfolgsorientierten Investitionsrechnung geziemt, irrelevant.

Eine weitere Bedingung, die der Regierungspräsident an die Vergabe der Mittel knüpfen könnte, wäre das Vorhandensein eines Sportstättenleitplanes als Ergänzungsbericht zur Bauleitplanung. Eine solche Regelung existiert - wie wir gezeigt haben - bereits im Bereich der Schulplanung. Dort wird der Schulentwicklungsplan gefordert. Als wünschenswerte Voraussetzung ist er auch heute schon in das Antragsverfahren für projektbezogene Zweckzuweisungen für Sportinfrastrukturinvestitionen aufgenommen worden.

Auf die Erstellung eines Sportstätten-Leitplanes könnte der Regierungspräsident auch seine Möglichkeiten zur Einflußnahme im Rahmen des Genehmigungsverfahrens der Bauleitpläne sowie zur Durchsetzung von Anpassungspflichten der Gemeindeplanung an die Gebietsentwicklungsplanung nutzen. Wie im Kapitel

---

<sup>1</sup> Das Problem der Prognose entschärft sich auf der Gemeindeebene beträchtlich, denn die Einzugsbereiche sind in ihrer Struktur mit Hilfe statistischer Erhebungstechniken leicht erforschbar. Außerdem stehen - wie bereits ausgeführt - Experten in Institutionen zur Verfügung, deren Aufgabe es ist, den Gemeinden fachliche Assistenz zukommen zu lassen.



III gezeigt wurde, sind dies jedoch im Vergleich zur "Überrechnung" durch die finanziellen Anreize des Zuweisungssystems schwächere Koordinationsinstrumente.

LITERATURVERZEICHNIS

1. Bücher, Aufsätze, Veröffentlichungen privater Institutionen

G. Abelbeck

Die Fortschreibung des Goldenen Plans. Über die neuen Richtlinien für die Schaffung von Erholungs-, Spiel- und Sportanlagen, in: Sportstättenleitplanung, hrsg. v. Bund Deutscher Landschaftsarchitekten, München 1974.

G. Abelbeck

Art. Goldener Plan, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Hannover 1970, Sp. 1028.

H. Abels

Sozialisation und Chancengleichheit, differenzierte Erziehung am Modell der Schulsozialarbeit, Düsseldorf 1972.

S. Agricola

Verwaltete Freizeit? Ansätze zur Neuorientierung kommunaler Kulturarbeit und zur Partizipation der Bevölkerung, Archiv für Kommunalwissenschaften, 13. Jg. (1973).

H. Albert

Traktat über die kritische Vernunft, Die Einheit der Gesellschaftswissenschaft, hrsg. v. E. Boettcher, Bd. 9, Tübingen 1968.

W. Albers

Finanzausgleich III, Deutschland, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 3, Stuttgart u.a. 1961, S. 553 ff.

B. Armbruster,

R. Leisner

Bürgerbeteiligung in der Bundesrepublik. Zur Freizeitaktivität verschiedener Bevölkerungsgruppen in ausgewählten Beteiligungsfeldern (Kirchen, Parteien, Bürgerinitiativen und Vereinen), Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Heft 54, Göttingen 1975.

W.R. Ashby

Design for a brain, London 1952.

Ausschuß 'Daten der  
Raumordnung' der Mi-  
nisterkonferenz für  
Raumordnung

Stellungnahme zur Frage der Ver-  
wendung von Indikatoren im Bun-  
desraumordnungsprogramm, in-  
ternes Manuskript, Hannover 1975.

E. Ballerstedt,

W. Glatzer,

U. Mayer,

W. Zapf

Soziologischer Almanach, Frank-  
furt - New York 1975.

R. Chr. Bartholomäi

Vorhaben der Bundesregierung, in:  
Soziale Indikatoren - Konzepte  
und Forschungsansätze, hrsg. v.  
W. Zapf, Frankfurt - New York  
1974.

H. Bauer

Räumliche Bestimmungsgründe der  
Situation im Bildungswesen als  
Grundlage regionaler Bildungs-  
planung. Eine Untersuchung über  
Ostwestfalen und Südwestnieder-  
sachsen, Mitteilungen aus dem In-  
stitut für Raumforschung, Heft  
80, Bonn - Bad Godesberg 1973.

G. Behrens

Freizeitverhalten und Marketing,  
die Bedeutung der Freizeitmotive  
und Freizeitverteilung für die  
Absatzpolitik, in: Konsumverhalten  
und Marketing, hrsg. v. W. Kroe-  
ber-Riel, Opladen 1973.

A.D. Biderman

Social Indicators and Goals,  
in: Social Indicators, hrsg. v.  
R.A. Bauer, Cambridge/Mass. 1966,  
S. 69 ff.

W. Bielenberg

Organisation und Rechtsgrundlagen  
der Raumordnung und Landesplanung,  
in: Informationsbriefe für Raum-  
ordnung, Brief R 4.4.1, 1967,  
S. 4 ff.

H.W. Bierhoff

Die Voraussage des Spielplatzbedarfs anhand regressionsanalytischer Modelle, Diss. Bonn 1974.

F. Blecken

Multifunktionalität von Sportstätten - Vorrang: Sportgerechtigkeit oder Freizeitwert? in: Sportstättenleitplanung, hrsg. v. Bund Deutscher Landschaftsarchitekten, Heft 16, München 1974, S. 45 ff.

F. Blecken

Methodik und Grundlagen der Bedarfsermittlung und Leitplanung für Sportstätten, in: Landschaft und Stadt, Heft 6 (1972).

R. Blumenberg

Das System der Raumplanung in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Organisationsprüfung. Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, hrsg. v. H.St. Seidenfus, Heft 83, Göttingen 1977.

R. Blumenberg

Raumordnungskonzeptionen und Ziele der Industrie-Ansiedlungspolitik, in: Raumordnung, Industrieansiedlung und Verkehr, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, hrsg. v. H.St. Seidenfus, Heft 76, Göttingen 1974.

W. Bödecker

Allokations- und Distributionsprobleme bei Kollektivgütern, Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen Forschung, Bd. 57, Meisenheim a.G. 1972.

J. Bommer

Brainstroming, Morphologie, Szenario, Delphi- und Delphi-Conference-Methoden zur Bewertung von Entscheidungsmöglichkeiten und Erstellung von Prognosen, in: Seminar Systemtechnik II, Berlin 1972, S. 33 ff.

- E. Bones,  
K. Trojahn,  
G. Schlesiger Bestandsaufnahme und kritische Bewertung vorhandener Sportanlagen, in: Sportstättenleitplanung, hrsg. v. Bund Deutscher Landschaftsarchitekten, Heft 16, München 1974.
- P. Breitling Art. Charta von Athen, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung (HdRR), 2. Aufl., Hannover 1970, Sp. 398 ff.
- Brockmeyer,  
Fleischmann,  
Habel Begriffe und Definitionen zur Reform der Sekundarstufe II - Kollegstufe, Berufliche Schulen, Gymnasiale Oberstufe, Heft 30 der Schriftenreihe des Kultusministers des Landes Nordrhein-Westfalen, Schulreform Nordrhein-Westfalen, Sekundarstufe II, Arbeitsmaterialien und Berichte, Düsseldorf 1973.
- U. Brösse Raumordnungspolitik, Berlin, New York 1975.
- U. Brösse Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik, Berlin 1972.
- Brügelmann-Grauvogel Kommentar zum Bundesbaugesetz (BBauG).
- Bussmann, Hartmann,  
Lehmann Kommunalhaushalt und Konjunktursteuerung in ihrer Wechselwirkung, in: Zur Kritik von Kommunalpolitik und Stadtentwicklungsplanung, hrsg. v. Lehrgebiet Wohnbau der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen, Aachen 1971, S. 12 ff.
- G. Buttler Sozialindikatoren, Beiträge des Instituts der deutschen Wirtschaft, Nr. 5, Köln 1973.
- D. Claessens,  
A. Klönne,  
A. Tschoepe Sozialkunde der Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf u.a. 1965.

A. Dammroff

Finanzierung der Infrastruktur,  
Zürich 1970.

Daten

zur Raumplanung (II - I-8(3)-2)  
Zahlen - Richtwerte - Übersichten,  
hrsg. v. Akademie für Raumfor-  
schung und Landesplanung, Hannover  
1969.

J. Demny

Die Gefahr der Einschränkung der  
Autonomie der Gemeinden durch die  
Zweckzuweisungen, erläutert am  
Beispiel NW, Diss. Köln 1966.

P. Diemel

Das Problem der Bürgerbeteiligung  
an Landesplanung und Raumordnung,  
in: "Raumforschung und Raumordnung"  
32. Jg. (1974), Heft 1, S. 9 ff.

H. Dorst

Soziale Indikatoren, in: Wirt-  
schaftswoche, 26. Jg. (1972),  
Heft 28, S. 40 ff.

S. Eichhorn

Krankenhausbetriebslehre, Theorie  
und Praxis des Krankenhausbetrie-  
bes, Stuttgart 1967.

S. Eichhorn

Art. Krankenhausplanung, Handwör-  
terbuch der Raumforschung und  
Raumordnung, Hannover 1970,  
Sp. 1624 f.

T. Ellwein

Das Regierungssystem der Bundes-  
republik Deutschland, 3. Auflage,  
Opladen 1973.

T. Ellwein

Politik und Planung, Stuttgart,  
Berlin, Köln, Mainz 1968.

"Entwicklung ländlicher Räume", o.V., Studien zur Kom-  
munalpolitik. Schriftenreihe des  
Instituts für Kommunalwissenschaf-  
ten, hrsg. v. d. Konrad-Adenauer-  
Stiftung, Bd. 2, Bonn 1975.



"Entwicklungstendenzen kommunaler Planung", Städtebauliche Forschung, Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bd. 03.028, Bonn 1974.

W. Erbguth

Probleme des geltenden Landesplanungsrechts. Ein Rechtsvergleich Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, hrsg. v. W. Ernst und R. Thoss, Bd. 19, Münster 1975

W. Ernst

Raumordnung als Aufgabe der planerischen Gesetzgebung und Verwaltung, in: Planung III, hrsg. v. J.H. Kaiser, Baden-Baden 1968.

F. Esser

Schulfinanzierung und Schulbau im Lande Nordrhein-Westfalen, in: "Der Gemeindehaushalt", Heft 10 (1972), S. 227 ff.

A. Etzioni

The Active Society, A Theory of Societal and Political Processes, London, New York 1968.

H.U. Evers

Das Recht der Raumordnung, München 1973.

H.-J. Ewers,  
F. Wilke

Industrielle Aktivitäten und regionale Förderungspolitik. Zum Problem eines regionalen Industriewirkungskatalogs, in: Raumordnung, Industrieansiedlung und Verkehr, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, hrsg. v. H.St. Seidenfus, Heft 76, Göttingen 1974.

D. Ewringmann

Zur Voraussage kommunaler Investitionsbedarfe. Ein Beitrag zur positiven Theorie öffentlicher Bedarfe, Opladen 1971.

Th. Franke

Dokumentation von Zielsystemen zur Stadtentwicklungsplanung. Gutachten des Deutschen Instituts für Urbanistik im Auftrag der Stadt Nürnberg, Berlin 1974.

F.W. Fernau

Schulentwicklungsplanung, Grundlagen und Hilfen zur Planung des Schulwesens, Köln 1974.

E. Frese

Ziele als Führungsinstrumente, in: Zeitschrift für Organisation, 40. Jg. (1971), Heft 5, S. 228 ff.

R.L. Frey

Infrastruktur. Grundlagen der Planung öffentlicher Investitionen, Tübingen 1972.

R.L. Frey

Zur Problematik von Querschnittsvergleichen als Grundlage für die Infrastrukturplanung, in: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, hrsg. v. R. Jochimsen, U.E. Simonis, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF. Bd. 54, Berlin 1970, S. 177 ff.

M. Fuchs

Zweckgebundene Zuweisungen - Hilfe oder Last für die Gemeinde? in: Der Gemeindehaushalt, 70. Jg. (1969), Heft 7, S. 146 ff.

D. Fürst,

K. Zimmermann

Standortwahl industrieller Unternehmen, Schriften der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, Bd. 1, Bonn 1973.

Funktionelle Erfordernisse zentraler Einrichtungen als Bestimmungsgröße von Siedlungs- und Stadteinheiten in Abhängigkeit von Größenordnung und Zuordnung. Schriftenreihe "Städtebauliche Forschung", hrsg. v. Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen, 03.003, Bonn-Bad Godesberg 1972.

G. Gäfgen

Theorie der Wirtschaftspolitik, in: Kompendium der Volkswirtschaftslehre, hrsg. v. W. Ehrlicher, I. Esenwein-Rothe, H. Jürgensen, K. Rose, Bd. 2, 4. Auflage, Göttingen 1973.

G. Gäfgen

Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, Tübingen 1968.

O. Gandenberger

Ist es möglich, durch die Aufnahme von öffentlichem Kredit die Last einer öffentlichen Ausgabe in die Zukunft zu verschieben?, in: Jahrbuch der Sozialwissenschaft, Bd. 21, Göttingen 1970, S. 87 ff.

H.P. Gatzweiler

Aufbau und Funktion des Bereichs Bevölkerung innerhalb eines raumordnungspolitischen Planungsinformationssystems, Arbeitsbericht 2/1975, Projekt: 233 Laufende Raumbeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, schriftliche Fassung eines Vortrags vor dem "Arbeitskreis - für neue Methoden in der Regionalforschung", Wien 1975.

R. Geipel

Die räumliche Differenzierung des Bildungsverhaltens, in: Bildungsplanung und Raumordnung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 61, Hannover 1971.

R. Geipel

Sozialräumliche Strukturen des Bildungswesens, Frankfurt u.a. 1965.

H.M. Gellen

Zweckzuweisungen und kommunale Selbstverwaltung, Köln 1971.

H.M. Gellen

Die Zweckzuweisung des Landes Nordrhein-Westfalen an seine Gemeinde. Darstellung, Analyse und staatsrechtliche Untersuchung, Diss. Köln 1970.

- H. Geschka  
H. Schlicksupp
- Methoden der Ideenfindung - Diskussion eines neuen Instrumentariums, in: analysen + prognosen, Heft 26, 1973, S. 15 ff.
- H. Giersch
- Allgemeine Wirtschaftspolitik, Grundlagen, Wiesbaden 1960.
- P. Glass
- Die Realität der Kommunalaufsicht, Köln u.a. 1967.
- R. Göb,  
E. Laux,  
J. Salzwedel,  
R. Breuer
- Kreisentwicklungsplanung, Gutachten erstattet im Auftrag des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Bonn u.a. 1974.
- R. Göb
- Art. Gemeinde, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, (HdRR) 2. Aufl. Hannover 1970, Sp. 894 ff.
- Der Goldene Plan
- Ergebnisse und Fortschreibung 1974, Eine Dokumentation der Bundestagung der Deutschen Olympischen Gesellschaft, Frankfurt 7.12.1974.
- Entwurf der III. Fassung der "Richtlinien für die Schaffung von Erholungs-, Spiel- und Sportanlagen", (Goldener Plan, Stand 1.8.1975. Manuskript Frankfurt 1975
- Richtlinien für die Schaffung von Erholungs-, Spiel- und Sportanlagen in Gemeinden mit 5.000 und mehr Einwohner (Goldener Plan), II. Fassung 1967, hrsg. v. der Deutschen Olympischen Gesellschaft, Frankfurt 1967.
- S. Grimm
- Die Bildungsabstinenz der Arbeiter, München 1966.
- H. Gröttrup
- Die kommunale Leistungsverwaltung, Grundlage der gemeindlichen Daseinsvorsorge. Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V. Berlin u.a. 1973.

- B.M. Gross                      The State of the Nation: System Accounting. in: R.A. Bauer (Hrsg.), Social Indicators, Cambridge (Mass.) 1966, S. 154 ff.
- H. Hacker                        Finanzausgleich, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 3. Bd. Berlin u.a. 1959, S. 430 ff.
- J. Hadermann,  
J. Kappeli,  
P. Koller                        Räumliche Mobilität, Grundlagen und empirische Untersuchung in der Planungsregion St. Gallen, Bd. 1, Schweizerisches Institut für Außenwirtschaftsstruktur- und Marktforschung an der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Struktur- und regionalwirtschaftliche Studien, Bd. V, Zürich 1975.
- K.H. Hansmeyer,  
D. Fürst,  
K. Zimmermann                Standortwahl industrieller Unternehmen, Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, Schriftenreihe der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, Bd. 1, Bonn 1973.
- K.-H. Hansmeyer                Der öffentliche Kredit, Grundzüge der Schuldenpolitik, 2. Aufl., Frankfurt 1970.
- K.-H. Hansmeyer                Zweckzuweisungen an Gemeinden als Mittel der Wirtschaftspolitik, in: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, hrsg. v. H. Haller u.a., Tübingen 1970.
- H. Hanusch                      Personale Verteilung öffentlicher Leistungen. Eine analytische und empirische Studie, Göttingen 1975.
- H.J. von der Heide              Kreisentwicklungsplanung, in: "Der Landkreis", Heft 1 (1978), S. 19ff.
- W. Heidtmann, E. North,  
W. Schelkes                      Grundlagen für eine regionale Verkehrsplanung, Forschungsbericht des Landes NW, hrsg. v. J. Brandt, Köln - Opladen 1968.



P. Heimann, G. Otto,  
W. Schulz

Unterricht - Analyse und Planung,  
7. Aufl. Hannover 1975.

R. Hendler

Gemeindliches Selbstverwaltungs-  
recht und Raumordnung, Göttingen  
1972.

K.D. Henke

Die Verteilung von Gütern und Dien-  
sten auf die verschiedenen Bevöl-  
kerungsdichten. Eine Literatur-  
studie zu Problemen der Messung  
und der politischen Beeinflussbar-  
keit. Schriften der Kommission für  
wirtschaftlichen und sozialen Wan-  
del, Bd. 82, Göttingen 1975.

K.D. Henke

Öffentliche Ausgaben und Ver-  
teilungswirkungen, in: Hamburger  
Jahrbuch für Wirtschafts- und Ge-  
sellschaftspolitik, 20. Jg. (1975).

W. Hake

Umverteilungseffekte des Budgets,  
Göttingen 1972.

J.J. Hesse

Stadtentwicklungsplanung, Zielfin-  
dungsprozesse und Zielvorstellun-  
gen, Schriftenreihe des Vereins  
für Kommunalwissenschaften e.V.,  
Bd. 38, Stuttgart u.a. 1972.

G. Hesse

Verteilung öffentlicher Tätigkei-  
ten. Konstruktion und Kritik alter-  
nativer Möglichkeiten der Ermitt-  
lung ihrer personalen Inzidenz,  
Volkswirtschaftliche Schriften,  
hrsg. v. J. Broermann, Heft 227,  
Berlin 1975.

H. Heuer

Sozioökonomische Bestimmungsfakto-  
ren der Stadtentwicklung, Schriften  
des Deutschen Instituts für Urba-  
nistik, Bd. 50, Stuttgart u.a.  
1975.

K.O. Hondrich

Menschliche Bedürfnisse und soziale  
Steuerung, Reinbek bei Hamburg  
1975.



P.G. Jansen u.a.

Grundlagen einer Infrastrukturbilanzierung nach ausgewählten Bereichen in Nordrhein-Westfalen, Schriftenreihe Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen. Landesentwicklung, Bd. 1.011 Dortmund 1976.

P.G. Jansen

Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Regionalpolitik, Gütersloh 1967.

H. Jürgensen

Regionalpolitik, in: Kompendium der Volkswirtschaftslehre, hrsg. v. W. Ehrlicher u.a., Bd. 2, 4. Aufl., Göttingen 1973.

H. Jürgensen

Bemerkungen zu Wachstums- und Verteilungseffekten privater und öffentlicher Investitionen, in: E. Schneider (Hrsg.), Wirtschaftskreislauf und Wirtschaftswachstum, Tübingen 1966, S. 96 ff.

H.M. Kallen,

Innovation, in: Encyclopedia of the Social Sciences, hrsg. v. E.A. Seligman, New York MCMXLIX, Vol. 8.

R.R. Karhausen

Determinanten gruppenspezifischen Freizeitverhaltens. Eine Sekundäranalyse von Freizeitmustern in Abhängigkeit von Gruppenzugehörigkeit und Stellung im Lebenszyklus, Forschungsbericht aus dem Institut für angewandte Sozialforschung, Köln 1975.

H. Klages

Gesellschaftliche Indikatoren der Raumordnung, in: Social Indikatoren-Konzepte und Forschungsansätze III, hrsg. v. W. Zapf, Frankfurt - New York 1975, S. 278 ff.

H. Klages

Planungspolitik, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1971.

H. Klages

Brainstorming, Delphi I und Delphi II, in: Methoden der Prioritätsbestimmung III, Schriftenreihe Forschungsplanung, hrsg. v. Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft Nr. 5, Bonn 1971, Teil II, S. 30-41.

R. Knigge

Infrastrukturinvestitionen in Großstädten. Probleme und Möglichkeiten der Optimierung von konsumtiven Infrastrukturinvestitionen in Großstädten, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 52, Stuttgart u.a. 1975.

H.H. Koelle

Methoden der Zielanalyse, Aufbau-seminar Systemtechnik III, Berlin 1971.

K. Korinsky

Der kommunale Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland. Eine kritische Gesamtdarstellung, Institut "Finanzen und Steuern", Heft 97, Bonn 1971.

W. Krane, W. Sauer

Finanzierungshilfen für Gemeinden und Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen, Kommunale Schriften für NW, Heft 35, hrsg. v. H.A. Behrenhoff, C. Dahm, Köln u.a. 1972.

W. Krane, H. Blankenstein

Zweckgebundene staatliche Zuwendungen, in: Der Gemeinderat, (1969), 2, S. 34 ff.

W. Krelle

Präferenz und Entscheidungstheorie, Tübingen 1968.

W. Kroeber-Riel

Psychologie und soziologische Ansatzpunkte der verhaltensorientierten Absatztheorie, in: Konsumverhalten und Marketing, hrsg. v. W. Kroeber-Riel, Opladen 1973.

H.J. Krupp

Die Implikationen multidimensionaler Zielsysteme für die Entwicklung operationaler Theoriesysteme, in: Konsum und Qualität des Lebens, hrsg. v. B. Bievert, K.H. Schaffastrik, G. Schmölders, Konsum und Qualität des Lebens, Opladen 1974.

H.J. Krupp

Sozialpolitisches Entscheidungs- und Indikatorensystem für die BRD (SPES), in: Allgemeines Statistisches Archiv, 57. Bd. (1973), Heft 3/4, S. 384 ff.

J.D. Kuhne

Die Rechtsentwicklung der Bauleitplanung im räumlichen Bereich des Landes Nordrhein-Westfalen, Schriftenreihe Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen. Stadtentwicklung - Städtebau, Bd. 2.008, Dortmund 1976.

P. Lampe

Gesellschaftliche Indikatoren als Instrumente zur Bestimmung von Zielen in Raumordnung und Landesplanung, in: Raumforschung und Raumordnung, 33. Jg. (1975), Heft 4, S. 181 ff.

E. Lang

Auswirkungen der Ziele der Raumordnung und Landesplanung auf die örtliche Bauleitplanung, in: Verfassungs- und Verwaltungsprobleme der Raumordnung und Landesplanung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 27, Berlin 1965, S. 94 ff.

M. Langkau-Herrmann,  
H. Tank

Ziele der Regionalpolitik. Perspektiven für die Ziele der Regionalpolitik in Ballungsgebieten und Streuungsgebieten, Opladen 1973.

H. Laufer,  
D. Görgmaier,  
S. Laufer-Hydenreich

Freizeitpolitik von Bund, Ländern und Gemeinden. Eine Analyse und Versuch einer Neuorientierung, Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 118, Göttingen 1976.

E. Lauschmann

Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik, 2. Aufl. Hannover 1973.

E. Laux  
H. Naylor,  
H. Eschbach

Zum Standortproblem bei öffentlichen Einrichtung, Veröffentlichung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen Bd. 67, Hannover 1973.

E. Laux

Kommunale Aufgabenverbesserung, in: Entwicklung der Aufgaben und Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 47, Berlin 1971, S. 119 ff.

K. Lederer,  
R. Mackensen

Gesellschaftliche Bedürfnislagen, Möglichkeiten und Grenzen ihrer wissenschaftlichen Bestimmung, Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Heft 92, Göttingen 1975.

Chr. Leipert

Soziale Indikatoren - Überblick über den Stand der Diskussion, in: Konjunkturpolitik, 13. Jg. (1973), Heft 4, S. 221 ff.

Chr. Leipert

Soziale Indikatoren und Wohlstandsmessung, in: Wirtschaftsdienst, 53. Jg. (1973), Heft 19, S. 479 ff.

F. Lenz-Romeiß

Freizeitpolitik in der Bundesrepublik, Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 67, Göttingen 1975.

N. Ley

Art. Fachplanung, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung (HdRR), 2. Aufl., Hannover 1970, Sp. 683 ff.

F.w. von Loebell

Kommentar zur Gemeindeordnung für das Land NW, Wiesbaden 1970.

H.W. Lösken

Planung eines Krankenhaussystems. "Kommunalwirtschaft", Düsseldorf Jg. 1970.

M. Lücke

Kollektive Planungs- und Entscheidungsprozesse. Schriften zur Kooperationsforschung. A. Studien, hrsg. v. E. Boettcher, Bd. 12, Tübingen 1975.

- N. Luhmann                      Zweckbegriff und Systemrationalität, "Soziale Forschung und Praxis" hrsg. v.d. Sozialforschungsstelle an der Universität Dortmund, Bd. 25, Tübingen 1968.
- N. Luhmann                      Theorie der Verwaltungswissenschaft, Bestandsaufnahme und Entwurf, Köln u.a. 1966.
- N. Luhmann                      Funktionale Methode und Systemtheorie, in "Soziale Welt", 2. Heft 15, 1964, S. 1 ff.
- N. Luhmann                      Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin 1964.
- K.-H. Marquardt                Die Bedarfsermittlung für eine offengelegte wirtschaftliche Planung von öffentlichen innerstädtischen Erholungseinrichtungen für überwiegend im Freien stattfindende Erholungsformen, Diss. Berlin 1973.
- R.K. Merton                    Social Theory and Social Structure, revised and enlarged edition, Glencoe 1964.
- K. Meyer                        Funktionsgesellschaft als Methode, Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung (HdRR), 2. Aufl. Hannover 1970, Sp. 864 ff.
- K. Meyer                        Grundbegriffe der Raumordnung und Landesplanung, in: Informationsbriefe für Raumordnung, Brief R 1.3.1, 1970, S. 4 ff.
- K. Meyer-Schwickerath        Die kommunale Selbstverwaltung zwischen Freiheit und Planung aus regionaler Sicht, in: "Der Landkreis" Heft 1, 1974, S. 7 ff.

U. Meyke

Cost-Effektioness-Analyse als Planungsinstrument unter besonderer Berücksichtigung von Infrastrukturinvestitionen im Verkehr, hrsg. v. H.St. Seidenfus, Forschungen aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Bd. 16, Göttingen 1973.

B. Molitor

Das Verteilungsziel in der Regionalpolitik, in: Hamburger Jahrbuch zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Tübingen 1974.

B. Molitor

Öffentliche Leistungen in verteilungspolitischer Sicht, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 93. Jg., Heft 2 (1973).

H. Morgen

Strukturveränderungen im ländlichen Raum und in der Landwirtschaft in ihrer Bedeutung für die Planung im landwirtschaftlichen Bildungswesen, in: Beiträge zur Regionalen Bildungsplanung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 68, Hannover 1970.

E. Mrohs

Sozialstruktur und regionales Bildungsgefälle, in: Strukturwandel und Strukturpolitik, Beiträge zur agrarischen und regionalen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1973.

G. Müller

Art. Raumplanung, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung (HdRR), 2. Aufl., Hannover 1970, Sp. 2543 ff.

G. Müller

Möglichkeiten der Realisierung von regionalen Entwicklungs- und Raumordnungsplänen, in: Informationsbriefe für Raumordnung, Brief R 0.1.2, 1969, S. 6 ff.



- J.H. Müller Methoden zur regionalen Analyse und Prognose, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Taschenbücher zur Raumplanung, Bd. 1, Hannover 1973.
- E. Münstermann Die Berücksichtigung zentralöffentlicher Funktionen im kommunalen Finanzausgleich, Diss. Köln 1975.
- R.A. Musgrave Finanztheorie, 2. Aufl., Tübingen 1969.
- B. Nake-Mann,  
H. Neumann Infrastruktur in nordrhein-westfälischen Gemeinden. Analyse der sozio-ökonomischen Determinanten der kommunalen Ausstattung und Untersuchung der quantitativen und qualitativen Versorgung der Bevölkerung. Forschungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen. Nr. 2584/Fachgruppe Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, hrsg. im Auftrag des Ministerpräsidenten H. Kühn f. Ministerium für Wissenschaft und Forschung J. Rau, Opladen 1976.
- W.O. Narr Kommentar aus der Sicht eines Politikwissenschaftlers, in: Soziale Indikatoren I, hrsg. v. W. Zapf, Frankfurt - New York 1974, S. 151 ff.
- H.G. Niemeier, W. Dahlke,  
H. Lowinski Landesplanung in Nordrhein-Westfalen, Kommentar zum Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsprogramm, Essen 1977
- v.K. Nießen Der Einfluß von nichtgeldlichen Staatsleistungen auf die Einkommensverteilung, Diss. Köln 1965.
- W. Nohl Zur Ermittlung planungsrelevanter Bedürfnisse. Dargestellt am Beispiel städtischer Freiräume, in: Natur und Landschaft, 50. Jg. (1975), Heft 8/9, S. 228 ff.

- A. Nouvortne Raumordnung und Selbstverwaltungs-  
garantie, in: Verfassungs- und Ver-  
waltungsprobleme der Raumordnung  
und Landesplanung, Schriftenreihe  
der Hochschule Speyer, Bd. 27, Ber-  
lin 1965, S. 45 ff.
- G. Nunner-Winkler Chancengleichheit und individuelle  
Förderung, Stuttgart 1971.
- OECD, Bildungswesen mangelhaft, BRD-Bil-  
dungspolitik im OECD-Länderrahmen,  
Paris 1972, deutsch hrsg. v.  
K. Hüfner, Frankfurt a.M. u.a. 1973.
- D. Partzsch Art. Funktionsgesellschaft als  
Epoche, Handwörterbuch der Raum-  
forschung und Raumordnung (HdRR),  
2. Aufl. Hannover 1970, Sp. 865 ff.
- H. Pflaumer Öffentlichkeit und Verwaltung in  
einem demokratischen Planungspro-  
zeß. Landeshauptstadt München,  
Beiträge zur Stadtforschung und  
Stadtentwicklung, Nr. 4, München  
1970.
- J. Popitz Finanzausgleich, Handwörterbuch  
der Staatswissenschaften, Bd. III,  
Jena 1926.
- H. Preisert,  
M. Wunberg Die Bedeutung von "Regionen glei-  
cher Bildungsbeteiligung" für die  
Bildungsforschung, in: Beiträge  
zur regionalen Bildungsplanung,  
Forschungs- und Sitzungsberichte,  
Veröffentlichungen der Akademie für  
Raumforschung und Landesplanung,  
Bd. 60, Hannover 1970.
- H. Preisert Soziale Lage und Bildungschancen  
in Deutschland, Studien zu Sozio-  
logie, Bd. 7, hrsg. v. R. Dahren-  
dorf, München 1967.
- K.P. Pruß, A. Tschöpe Planung und Sozialplanung, in:  
Sozialpädagogische Reihe, hrsg. v.  
W. Bäuerle u.a., Bd. 9, Weinheim  
und Basel 1974, S. 93 ff.

P.R. Puf

Erfassung und Leistungsbewertung am Beispiel von Verkehrsnetzen, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, hrsg. v. H.St. Seidenfus, Heft 73, Göttingen 1973.

P.R. Puf

Planung der Infrastruktur, in: Planung im Verkehrssektor, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, hrsg v. H.St. Seidenfus, Heft 54, Göttingen 1969

H. Puls

Finanzkraft der Gemeinden und kommunaler Ausgleichsstock in NW, in: Kurzberichte zur Landes- und Stadtentwicklungsforschung, hrsg. v. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Dortmund 1977.

H.C. Recktenwald

Tax, Incidence and Income Redistribution, An introduction. Detroit 1971.

G. Reißig

Gemeindliche Bauleitplanung, Möglichkeiten und Beschränkungen in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht, Schriften zur öffentlichen Verwaltung, hrsg. v. F.L. Kneymeyer, Bd. 12, Würzburg 1976.

J. Richarz

Zur Revision der Lehrpläne, in: Richtlinien und Lehrpläne für die Hauptschule in Nordrhein-Westfalen, Wuppertal u.a. 1973.

Richtlinien

für Bäderbau und Bäderbetrieb, in: Sportstättenbau und Bäderanlagen, Heft 4 (1971), S. 450 ff.

H. Riese

Der Sportstätten-Leitplan als Bestandteil der kommunalen Entwicklungsplanung und seine Verwirklichung durch die Bauleitplanung, in: Sportstättenbau und Bäderanlagen, Heft 4 (1974), S. 454 ff.

S.P. Robinson

Bildungsreform als Revision des  
Curriculums, Neuwied u.a. 1972.

W. Roters

Kommunale Mitwirkung an höher-  
stufigen Entscheidungsprozessen,  
Köln 1975.

Sachverständigenausschuß für Raumordnung (SARO), Die Raum-  
ordnung in der Bundesrepublik  
Deutschland, Gutachten des Sach-  
verständigenausschuß für Raumord-  
nung, Stuttgart 1961.

G. Scherhorn

Soziologie des Konsums, in:  
R. König (Hrsg.), Handbuch der  
empirischen Sozialforschung, Bd. 2,  
Stuttgart 1969.

E. Scheuch

Soziologie der Freizeit, in: Hand-  
wörterbuch der empirischen Sozial-  
forschung, Bd. II, Stuttgart 1969.

R. Schmitz-Scherzer

Zur Struktur von Freizeitaktivi-  
täten, in: Freizeit, hrsg. v.  
R. Schmitz-Scherzer, Frankfurt  
1975.

G. Schmölders

Finanzpolitik, 3. Aufl., Berlin  
u.a. 1970.

J.M. Schmolke

Welche Ausbildung streben Eltern  
in Nordrhein-Westfalen für ihre  
Kinder an? Statistische Rundschau  
für das Land Nordrhein-Westfalen,  
Dezember 1973.

H.K. Schneider

Planung und Modell, in: Zur Theo-  
rie der allgemeinen und der regio-  
nalen Planung, Beiträge zur Raum-  
planung, hrsg. v. Zentralinstitut  
für Raumplanung an der Universität  
Münster, Bd. 1, Bielefeld 1969.

H.K. Schneider

Über die Notwendigkeit regionaler  
Wirtschaftspolitik, in: Beiträge  
zur Regionalpolitik, hrsg. v.  
H.K. Schneider, Schriften des Ver-  
eins für Socialpolitik, NF. Bd. 41,  
Berlin 1968

H. Schultze

Raumordnungspläne und gemeindliche Selbstverwaltung, Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Heft 80, Bonn 1970.

D. Schwefel

Beiträge zur Sozialplanung in Entwicklungsländern. Indikatoren der sozialen Gerechtigkeit. Methode zur Analyse des Gesundheitssektors, Schriften des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, Bd. 8, Berlin 1972.

H.St. Seidenfus

J. Fahnenmann

Die Benutzerstruktur als Maßgröße der Verteilungswirkungen regionaler Infrastrukturausstattung, in: Forschungen aus Raumordnung und Raumwirtschaft. Wissenschaftlicher Arbeitsbericht 1974 - 1975, Bd. II, Sonderforschungsbereich 26 Raumordnung und Raumwirtschaft Münster, Münster 1975, S. 887 ff.

H.St. Seidenfus

Koordinationsprobleme und aktuelle Hemmnisse der Regionalpolitik, in: Beiträge zur Regionalpolitik, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, hrsg. v. H.K. Schneider, N.F. Bd. 41, Berlin 1968.

G. Seiler

Kommunale Finanzen und Kommunalaufsicht, in: Aktuelle Probleme der Kommunalaufsicht, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 19, Berlin 1963, S. 99 ff.

E.B. Sheldon,

H.E. Freemann

Sozial-Indikatoren: Illusion oder Möglichkeit, in: Planung und Information, Materialien zur Planungsforschung, hrsg. v. G. Fehl, M. Fester, N. Kuhnert, Gütersloh 1972, S. 256 ff.

G. Sieben

T. Schildbach

Betriebswirtschaftliche Entscheidungstheorie, Tübingen, Düsseldorf 1975.



H. Siebert

Zur Frage der Distributionswirkungen öffentlicher Infrastrukturinvestitionen, in: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, hrsg. v. R. Jochimsen. U.E. Simonis, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 54, Berlin 1970.

R. Smend

Verfassung und Verfassungsrecht, in: Staatsrechtliche Abhandlungen, 2. Aufl., Berlin 1968, S. 119 ff. zitiert nach K. Stern, Zur Revision des Grundgesetzes. Zur Position der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Verfassungsordnung. "Die öffentliche Verwaltung", 28. Jg. (1975), Heft 15, S. 516 ff.

G. Specht

Marketing-Management und Qualität des Lebens, Stuttgart 1974.

Statistisches Jahrbuch

Deutscher Gemeinden, Finanzübersicht 1975, hrsg. Deutscher Städte- tag, 63. Jg. (1976), Köln 1977.

H. Steiger

Der Einfluß des Elternhauses auf die schulische und berufliche Ausbildung der Kinder, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 8 (1973), S. 466 ff.

L.v. Stein

zitiert nach U. Heering, Die zulässige staatliche Einflußnahme auf die Erledigung von Aufgaben durch die Gemeinden, Diss. Hamburg 1969.

F.J. Stendenbach

Sozialindikatoren und Gesellschaft, in: G. Albrecht u.a., Soziologie, Festschrift für René König, Opladen 1973, S. 304 ff.

G. Stepper

Der Einsatz von gesellschaftlichen Indikatoren für Zwecke der Raumordnung und Landesplanung, in: P. Lampe u.a., Indikatoren zur Präzisierung von Zielen für Raumordnung und Landesplanung, Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, hrsg. v. W. Ernst und R. Thoss, Bd. 12, Münster 1976, S. 142 ff.



K. Stern

Zur Revision des Grundgesetzes:  
Zur Position der Gemeinden und  
Gemeindeverbände in der Verfas-  
sungsordnung. "Die öffentliche  
Verwaltung", 28. Jg. (1975),  
Heft 15.

K. Stern

Kommentierung zu Art. 28 GG, in:  
Bonner Kommentar, Stand 25. Lie-  
ferung (Sept. 1970), Hamburg 1950  
ff.

D. Storbeck

Zur Operationalisierung von Raum-  
ordnungszielen, in: Kyklos, Bd. 23,  
1970, S. 98 ff.

R. Thoss

Ziele für die Landesentwicklung  
und ihre Konkretisierung durch In-  
dikatoren, in: Der Landkreis, H. 6,  
1976, S. 194 ff.

A. Tschirner

Die Nutzung haushaltsnaher Infra-  
struktur. Ein Beitrag zur Konsum-  
forschung im Bereich kollektiver  
Güter, Diss. Köln 1975.

G.C. Unruh

Zur Lage der kommunalen Selbstver-  
waltung, in: Gefährdung und Chancen  
der kommunalen Selbstverwaltung,  
Kommunalwissenschaftliche Schriften  
des Deutschen Landkreistags, Bd. 2,  
Köln 1974, S. 5 ff.

U.S. Department of  
Health Education and  
Welfare (Hrsg.)

Toward a Social Report, Washing-  
ton D.C. 1969.

F. Wagener

System einer integrierten Entwick-  
lungsplanung im Bund, in den Ländern  
und in den Gemeinden, in: Politik-  
verflechtung zwischen Bund, Ländern  
und Gemeinden, Schriftenreihe der  
Hochschule Speyer, Bd. 55, Berlin  
1975, S. 146 ff.

F. Wagener

Diskussionsbeitrag im Professorenengespräch 1974 des Deutschen Landkreistages, zitiert von H.J. von der Heide, Gleichwertige Lebensverhältnisse. Professorenengespräch 1974 des Deutschen Landkreistages, in: Die öffentliche Verwaltung, 28. Jg. (1975), S. 199 ff.

F. Wagener

Art. Landkreis, HdRR, Hannover 1970, Sp. 1774 ff.

R. Werner

Methodische Ansätze zur Konstruktion sozialer Indikatoren, in: Soziale Indikatoren II, Konzepte und Forschungsansätze II, Frankfurt, New York 1974, S. 192 ff.

G. Wiswede

Soziologie des Verbraucherverhaltens, Stuttgart 1972.

G. Witte

Möglichkeiten und Verwendung von gesellschaftlichen Indikatoren in der raumordnungspolitischen Planung der BRD, Gesellschaft für wirtschafts- und verkehrswissenschaftliche Forschung e.V. Bonn, Bonn 1976.

W. Wittmann

Einführung in die Finanzwissenschaft, III. Teil, Stuttgart 1972.

W. Wollbrink

Zur Dymanisierung des Zentrale-Orte-Konzepts: Das Beispiel des Krankenhaussektors, Diss. Münster 1976.

C. Zangemeister

Grundlagen der Zielfindung und Zielgewichtung, in: Aufbau-seminar Systemtechnik III, Berlin 1971, S. 2 ff.

C. Zangemeister

Nutzwertanalyse in der Systemtechnik, 2. Aufl. München 1971.

W. Zapf

Zur Messung der Lebensqualität,  
in: Zeitschrift für Soziologie, 1.  
Jg. (1972), Heft 4, S. 367 ff.

H. Zimmermann

Alternativen der Finanzierung von  
Infrastrukturvorhaben, in: Theorie  
und Praxis der Infrastrukturpolitik,  
in: Theorie und Praxis, hrsg. v.  
R. Jochimsen, U.E. Simonis, Schrif-  
ten des Vereins für Socialpolitik,  
N.F. Bd. 54, Berlin 1970.

W. Zohlhöfer

Lokalisierung und Institutionali-  
sierung der Infrastrukturplanung  
im förderativen System. Das Bei-  
spiel der Gemeinschaftsaufgaben  
in der BRD, in: Theorie und Praxis  
der Infrastrukturpolitik, hrsg. v.  
R. Jochimsen, U.E. Simonis, Schrif-  
ten des Vereins für Socialpolitik,  
N.F. Bd. 54, Berlin 1970, S. 687  
ff.

## II. Veröffentlichungen des Bundes, der Länder und Gemeinden

Bundesrepublik Deutschland, Grundgesetz (GG), zitiert nach Beck'sche Textausgaben, Wirtschaftsgesetze, fortlaufende Lieferungen, Stand Febr. 1977.

Bundesregierung, Baunutzungsverordnung (BauNVO) i.d.F. vom 26.11.1968, BGBl I, S. 1237, abgedruckt in Sartorius I, Verfassungs- und Verwaltungsgesetze der Bundesrepublik, München, fortlaufende Lieferungen, Stand Febr. 1977, Nr. 311.

Die Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung des BMI, in: Landesplanung und Raumordnung, Sammlung der Rechtsvorschriften von Bund, Ländern und Gemeinden als Träger der Planungshoheit, Bd. 1, fortlaufende Lieferung, Stand Febr. 1977, S. 40 - 4 z 162.

Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung "Zentrale Orte und ihre Verflechtungsbereiche", Bekanntmachung des BMI vom 13. Febr. 1968, GMBI vom 29. Febr. 1968, in Landesplanung und Raumordnung, Sammlung der Rechtsvorschriften von Bund, Ländern und Gemeinden als Träger der Planungshoheit, Bd. 1, fortlaufende Lieferung Stand Febr. 1977, S. 40 - 4 z 162.

Beirat für Raumordnung, Gesellschaftliche Indikatoren für die Raumordnung, Empfehlungen vom 16. Juni 1976, hrsg. v. Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn 1976.

Bundesrepublik Deutschland, Staatshandbuch, Teilausgabe Land Nordrhein-Westfalen, Ausgabe 1976, Köln u.a. 1976.

Bundesrepublik Deutschland, Raumordnungsgesetz (ROG) vom 8. April 1965 BGBl I, S. 306, i.d.F. vom 10. Aug. 1976 (BGBl I, S. 2127).

Bundesrepublik Deutschland, Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm), Bundestagsdrucksache 7/3584 vom 30. April 1975.

Informationen Bildung/Wissenschaft 10/75 vom 27. Okt. 1975, hrsg. v. Bundesminister für Bildung und Wissenschaft.

Bundesrepublik Deutschland, Gesellschaftliche Daten, 1973, 2. Aufl. Stuttgart 1974.

Raumordnungsbericht (ROB) 1974, Bundestagsdrucksache 7/3583.

Bundesrepublik Deutschland, Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (KHG) vom 26.6.1972 (BGBl I. S. 1009).

Zweihundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes. Vom 12. Mai 1969 (BGBl 1969 I, S. 363, Art. I).

"Bekanntmachung des Verwaltungsabkommens zwischen dem Bund und den Ländern über die gemeinsamen Beratungen nach § 8 des Raumordnungsgesetzes vom 29. Juni 1967", (BA uz. Nr. 122 vom 5. Juli 1967, S. 1).

Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke (StatGes) vom 3.9.1953, (BGBl Teil I, S. 1314).

Landesentwicklung Nordrhein-Westfalen 1976 (Landesentwicklungsbericht 1976), Bericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen gemäß § 23 des Landesplanungsgesetzes, Düsseldorf 1977.

Landesentwicklungsplan I/II "Raum- und Siedlungsstruktur". Zeichnerische Darstellung - Textliche Darstellung - Erläuterungsbericht, Der Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen - Landesplanungsbehörde - II A 2 - 50.15/I/II, Entwurf, Stand: 1.6.1977.

27. Landesjugendplan Nordrhein-Westfalen für das Jahr 1977 (Mbl. NW. S. 1157).

Nordrhein-Westfalen, Gemeindeordnung i.d.F. der Bekanntmachung vom 19.12.1977, (GV. NW. S. 1975).

Dritte Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz vom 4. Mai 1976 (GO.NW. S. 230).

Landesplanungsgesetz vom 1. August 1972, i.d.F. der Bekanntmachung vom 3. Juni 1976, (GV.NW.S. 450, 492).

"Landesplanungsgesetz" (LaPlaG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juni 1975 (GV NW. S. 450 - SGV. NW. 230) geändert durch Gesetz vom 7. Dezember 1976 (GV.NW. S. 416 - SGV. NW. 230).

Landesentwicklungsplan III, "Gebiete mit besonderer Bedeutung für Freiraumfunktionen - Wasserwirtschaft und Erholung" v. 12.4.1976 (Mbl. NW. S. 1288).

Richtlinien zur Förderung des Sportstättenbaus (Zuwendungsrichtlinien) Rd.Erl. des Kultusministers des Landes Nordrhein-Westfalen v. 15.12.1976 - II c/1.884.2 Nr. 2776/76 -, S. 2.



Stadt Dortmund, Entwicklungsprogramm Dortmund 1990, Beiträge zur Stadtentwicklung, Nr. 1, Dortmund 1976.

"Gemeindeverordnung", i.d.F. der Bekanntmachung vom 19. Dez. 1974, (GV. NW. 1975, S. 91).

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Organisation der Schulentwicklungsplanung, Bericht Nr. 10/1975, Köln 1975.

Krankenhausgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (KHG-NW) vom 25. Febr. 1975 (GV.NW. S. 210).

Landesaltenplan Nordrhein-Westfalen, 1975 - 1985, Düsseldorf 1975.

Landesentwicklung Nordrhein-Westfalen 1974, Bericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen (Landesentwicklungsbericht 1974), Düsseldorf 1975.

Landesplanungsgemeinschaft Westfalen, Gebietsentwicklungsplan, Teilabschnitt Verkehr, Münster 1975.

Schulverwaltungsgesetz (SchVG) v. 3. Juni 1958 i.d.F. des Gesetzes zur Änderung des SchVG und des Schulpflichtgesetzes v. 18. März 1975 (GV NW. S. 245).

Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm) vom 13. März 1974, i.d.F. der Bekanntmachung vom 29. März 1974, (GO NW S. 96).

"Kreisordnung für Nordrhein-Westfalen" vom 21.7.1953 (GS. NW. S. 208) i.d.F. der Bekanntmachung vom 11.9.1969 (GV. NW. S. 670) geändert durch Gesetz vom 11.7.1972 (GV. NW. S. 218) und Gesetz vom 29.10.1974, (GV. NW. S. 1050).

Weiterbildungsgesetz vom 31. Juli 1974 (1. WbG), (GV. NW. S. 769).

Bericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen gem. § 20 Landesplanungsgesetz (Landesentwicklungsbericht 1972), Düsseldorf 1973.

Finanzausgleichsgesetz 1973 (FAG 1973, GV. NW. S.232).

Halbzeitbericht Nordrhein-Westfalen-Programm 1975, Düsseldorf 1973.

Gesetz zur Änderung des Schulfinanzgesetzes (SchFG) v. 18.4.1973 (GV. NW. S. 240)

Landesentwicklungsprogramm Niedersachsen 1985, hrsg. v. der Staatskanzlei des Landes Niedersachsen, Hannover 1973.



Schulentwicklungsplanung, Teil A: Vorläufige Richtlinie zur Schulentwicklungsplanung, Teil B: Hinweise zum Planungsablauf, zu Daten und Verfahren der Schulentwicklungsplanung, in: Strukturförderung im Bildungswesen des Landes Nordrhein-Westfalen, Eine Schriftenreihe des Kultusministers, Heft 21, Düsseldorf 1973.

Schulentwicklungsplanung, Teil B: "Hinweise zum Planungsablauf, zu Daten und Verfahren der Schulentwicklungsplanung", Strukturförderung im Bildungswesen des Landes Nordrhein-Westfalen. Eine Schriftenreihe des Kultusministers, Heft 21, Ratingen u.a. 1973.

"Vorläufige Richtlinie zur Schulentwicklungsplanung", Rd.Erl. des Kultusministers des Landes Nordrhein-Westfalen v. 13.12.1972 (MBl. NW. Nr. 17/1973).

"Landesplanungsgesetz von Baden-Württemberg" vom 25.7.1972 (Ges. Bl. S. 459) § 33.

Erlaß des Innenministers v. 16.6.1971 (MBl. NW. S. 1202) betr. "Vorläufige Richtlinie für die Aufstellung von Standortprogrammen (NW. P. 75 Nr. 5.23)";

Kindergartengesetz v. 21.12.1971 (GV. NW. S. 534).

"Landesplanungsgesetz von Schleswig-Holstein" vom 13.4.1971 (GVO. Bl. S. 152) § 11 Abs. 1.

Landeskrankenhausplan (LkrP), hrsg. v. Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1971.

Rd.Erl. des Innenministers und des Finanzministers v. 13.9.1971 (SBB1. NW. 6022).

Schulzentrumerlaß des Kultusministers Nordrhein-Westfalen v. 13.7.1971 (SM Bl. NW. 2230).

Städtebauförderung (Landesmittel), RdErl. des Innenministers v. 23.3.1971, (MBl. NW. S. 629).

Vorläufige Richtlinien für die Errichtung von Schulzentren und für die Aufstellung eines Raumprogramms, Rd.Erl. v. 13.7.1971 (SMB1. NW. 2230).

Zweites Gesetz zur Ausführung des Gesetzes für Jugendwohlfahrt (Kindergartengesetz - KgG), vom 21. Dez. 1971, (GO. NW. S. 534).

Landesentwicklungsplan II vom 3. März 1970, (MBl. NW. S. 494).

Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Nordrhein-Westfalen Programm 1975, Düsseldorf 1970.

Richtlinien für den Bau von Sonderschulen. Rd.Erl. v. 8.6.1970 (SMB1. NW. 2230).

Richtlinien für Heizungs-, Lüftungs- und Warmwasserbereitungsanlagen - HLW - Anlagen in allektrisch versorgten Schulen, Rd. Erl. v. 20.2.1969, (SMB1. NW. 2230).

Landesentwicklungsplan I vom 28. Nov. 1966, (MB1. NW. S. 2260).

"Richtlinien für Zuwendungen des Landes Nordrhein-Westfalen an Gemeinden und Gemeindeverbände und für den Nachweis der Verwendung der Mittel nach § 64 a Abs. 1 RHO", RdErl. d. Innenministers v. 8.11.1966 (SMB1. NW. 6300).

Landesorganisationsgesetz v. 10. Juli 1962, (GV. NW. S. 421).

### Lebenslauf

- 4.6.1944 geboren in Dortmund als Kind der Eheleute Josef Fahnmann und Nelly Fahnmann, geb. Baecker
- 1950 - 1954 Besuch der Volksschule
- 1954 - 1961 Besuch der Realschule
- 1961 - 1963 Besuch der Höheren Handelsschule
- 1963 - 1966 Ausbildung zum Groß- und Außenhandelskaufmann bei der Hoesch Eisenhandel mbH Dortmund; Lehrabschlußprüfung
- 1966 - 1968 Studium an einer Höheren Wirtschaftsfachschule; Abschluß als Betriebswirt grad.
- 1968 - 1973 Studium der Volkswirtschaftslehre an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster; Diplomprüfung
- 1973 - 1977 Wissenschaftlicher Assistent im Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster
- 1977 - 1979 Studienreferendar für das Lehramt des Höheren Dienstes am Staatlichen Studienseminar Stade/Elbe















